

FACULTÉ DE PARIS

HISTOIRE
DE LA
JURIDICTION ADMINISTRATIVE
SOUS LA RÉVOLUTION ET SOUS L'EMPIRE

PAR

JEAN LUCAS DE PESLOÜAN

DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

AVOCAT A LA COUR D'APPEL



Président : M. CHÉNON.

Suffragants : { M. BERTHÉLEMY.
M. JACQUELIN.



DIJON

IMPRIMERIE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE, J. BERTHOUD
15, Rue Bossuet, 15

—
1907

A MA MÈRE

HISTOIRE
DE LA
JURIDICTION ADMINISTRATIVE
SOUS LA RÉVOLUTION & SOUS L'EMPIRE

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE PARIS

HISTOIRE
DE LA
JURIDICTION ADMINISTRATIVE
SOUS LA RÉVOLUTION ET SOUS L'EMPIRE

PAR

JEAN LUCAS DE PESLOÛAN

DIPLÔMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

Président : M. CHÉNON.

Suffragants : { M. BERTHÉLEMY.
M. JACQUELIN.



DIJON

IMPRIMERIE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE, J. BERTHOUD

15, Rue Bossuet, 15

—
1907



Digitized by the Internet Archive
in 2026

AVERTISSEMENT

Nous n'avons point l'intention de présenter ici un tableau complet et détaillé de la juridiction administrative sous la Révolution et l'Empire. Notre seul but est de montrer l'évolution subie par cette juridiction dans son organisation, sa compétence générale et sa procédure : c'est sur ces trois points exclusivement qu'il se portera notre attention. En dépit de l'intérêt qu'elles présentent, nous avons donc systématiquement écarté toutes les questions relatives au contentieux des dettes de l'Etat et des marchés de fournitures, au recouvrement des créances de l'Etat, à la création de la Cour des Comptes et nous sommes contenté d'y faire allusion quand cela était nécessaire. Il nous a paru utile, en revanche, d'entrer en contact plus direct avec le passé, de donner un peu de vie aux textes révolutionnaires, en cherchant dans les archives quelques exemples propres à les illustrer : c'est dans cette intention que nous avons parcouru les registres des délibérations du directoire de Versailles aux époques qui nous ont paru les plus intéressantes. Qu'il nous soit permis, à ce propos, de remercier MM. Couard, archiviste du département de Seine-et-Oise et Mirot, archiviste aux Archives Nationales, des indications et des conseils qu'ils ont bien voulu nous donner.

1906-1907.

BIBLIOGRAPHIE

- AUCOC. — *Conférences de Droit administratif*. P. 1869-1876, 3^e éd., in-8°, tome I.
- AUCOC. — *Le Conseil d'Etat avant et depuis 1789*. P. 1876, in-8°.
- AUCOC. — *Controverses sur la décentralisation administrative* (Revue politique et parlementaire. Avril-Mai 1895).
- AUCOC. — *La Justice administrative en France*. P. 1898, broch. in-8°.
- AULARD. — *Histoire politique de la Révolution française*. P. 1901, in-8°.
- AULARD. — *Études et Leçons sur la Révolution Française*. P. 1893, in-16 (1^{re} série).
- BAVOUX. — *Des Conflits*. P. 1828, 2 vol. in-4°.
- BERGASSE. — *Rapport du Comité de Constitution sur l'organisation du Pouvoir judiciaire*. P. s. d. in-12.
- BERTHÉLEMY. — *Traité de Droit administratif*. P. 1906, in-8° (4^e éd.).
- BOUCHARD. — *Les Limites du Contentieux administratif*. P. 1905, in-8° (thèse).
- BOULATIGNIER. — *Rapport présenté à l'appui du projet de loi sur l'administration intérieure*. P. 1851, in-4°.
- BOULATIGNIER. — Article « *Conflit* » (dans BLANCHE. *Dictionnaire général d'administration*).
- BUCHEZ et ROUX. — *Histoire Parlementaire de la Révolution Française*. P. 1838, 40 vol. in-8° (2^e éd., 1846, 25 vol. in-16).
- CHAMPION. — *La France en 1789 d'après les cahiers des Etats généraux*. P. 1897, in-16.
- CHÉNON. — *Origines, conditions et effets de la Cassation*. P. 1882, in-8°.
- CILLEULS (DES). — *De l'esprit du droit public sous le Consulat et l'Empire* (Académie des Sciences morales et politiques, 1896, T. CXLV).

- CILLEULS (DES). — *Organisation du Contentieux administratif de 1790 à 1799* (Bulletin du Comité des travaux historiques du Ministère de l'Instruction publique. Section économique et sociale, 1897).
- CILLEULS (DES). — *Des évocations dans l'ancien droit et des conflits d'attribution dans le droit intermédiaire* (Revue générale d'administration, 1899).
- CORMENIN (DE). — *Du Conseil d'Etat envisagé comme conseil et comme juridiction*. P. 1818, in-8° (paru sans nom d'auteur).
- CORMENIN (DE). — *Questions de Droit administratif*. P. 1837, 3 vol. in-8°.
- CORMENIN (DE). — *Droit administratif*. P. 1840, 2 vol. in-8°.
- DAMAS-HINARD. — *Dictionnaire Napoléon*. P. 1854, in-8°.
- DARESTE. — *La Justice administrative*. P. 1862, in-8°.
- DESJARDINS. — *Les Cahiers des Etats généraux en 1789 et la Législation criminelle*. P. 1883, in-8°.
- DUCROCQ. — *Les Procureurs généraux syndics de 1790 et les Commissaires du Directoire exécutif*. P. 1892, broch. in-8°.
- DUCROCQ. — *Le Conseil d'Etat et son histoire*. P. 1867, broch. in-8°.
- DUGUIT. — *La Séparation des Pouvoirs et l'Assemblée nationale de 1789* (Revue d'Économie Politique, 1893).
- EDMOND-BLANC. — *Napoléon I^{er}. Ses institutions civiles et administratives*. P. 1880, in-8°.
- ESMEIN. — *Histoire du Droit français*. P. 1892, in-8° (7^e éd., 1906).
- ESMEIN. — *Éléments de Droit constitutionnel*. P. 1906, in-8° (4^e éd.).
- ESMEIN. — *Gouverneur Morris*. P. 1906, in-16.
- GERANDO (DE). — *Institutes du Droit administratif*. P. 1842-46, 5 vol. in-8° (Tome V).
- GODARD. — *Le Pouvoir des Intendants sous Louis XIV*. P. 1901, in-8°.
- GUYOT. — *Traité des droits, fonctions, franchises...* P. 1786-88, 4 vol. in-4°.
- HENRION DE PANSEY. — *De l'Autorité judiciaire en France*. P. 1827, 2 vol. in-8° (3^e éd.).

- HITIER. — *La Doctrine de l'Absolutisme* (Annales de l'Université de Grenoble, 1903).
- JACQUELIN. — *Les Principes dominants du contentieux administratif*. P. 1899, in-16.
- JÈZE. — *Les Principes généraux du droit administratif*. Paris-Nancy, 1904, in-8°.
- JUBAINVILLE (D'ARBOIS DE). — *L'administration des intendants, d'après les archives de l'Aube*. P. 1880, in-8°.
- LAFERRIÈRE (F.) — *Histoire des principes, institutions et lois pendant la Révolution Française de 1789 à 1804*. P. 1850, in-16.
- LAFERRIÈRE (F.). — *Essai sur l'Histoire du Droit français*. P. 1859, 2 vol. in-16 (2^e éd.).
- LAFERRIÈRE (F.). — *Introduction à l'Histoire du Droit public et administratif* (Revue de législation, t. XXXVI).
- LAFERRIÈRE (E.). — *Origine et développement du recours pour excès de pouvoir* (Revue critique, t. XLIV).
- LAFERRIÈRE (E.). — *Traité de la Juridiction administrative*. Paris-Nancy, 1896, 2 vol. in-8° (2^e éd.).
- LAVERGNE (DE). — *Les Assemblées provinciales sous Louis XVI*. P. 1864, in-8°.
- LOCRE. — *Du Conseil d'Etat*. P. 1810, pet. in-8°.
- LUCAY (DE). — *Les Assemblées provinciales et les Divisions administratives de 1789*. P. 1871, in 8° (2^e éd.).
- LUCAY (DE). — *La Décentralisation*. P. 1895, in-8°.
- MACAREL — *Éléments de Jurisprudence administrative*. P. 1818, 2 vol. in-8°.
- MACAREL. — *Des Tribunaux administratifs*. P. 1828, in-8°.
- MADELIN. — *Le Premier Consul législateur*. P. 1865, in-8°.
- MARIE. — *Le Droit positif et la Juridiction administrative*. P. 1903, 2 vol. in-8°.
- MARION. — *Machaut d'Arnouville*. P. 1891, in-8°.
- MATHIEU (Cardinal). — *L'Ancien Régime en Lorraine et en Barrois*. P. 1907, in-8° (4^e éd.).
- MONNET. — *Histoire de l'Administration en France*. P. 1885, in-8°.
- PELET (DE LA LOZÈRE). — *Opinions de Napoléon sur divers sujets de politique et d'administration*. P. 1833, in-8°.

- PETIT DES ROCHETTES. — *L'Esprit de la Jurisprudence inédite du Conseil d'Etat sous le Consulat et l'Empire*. P. 1827, 2 vol. in-8.
- ROCQUAIN. — *L'Etat de la France au 18 brumaire*. P. 1874, in-16.
- RÖDERER. — *Œuvres* (publiées par son fils). 1857, in-8 (t. VI et VII).
- SCIOUT. — *Le Directoire*. P. 1895-97, 3 vol. in-8 (t. III).
- SERRIGNY. — *Traité de l'organisation de la compétence*. P. 1865, 3 vol. in-8 (t. II).
- SIREY. — *Du Conseil d'Etat selon la Charte*. P. 1818, in-4.
- STOURM. — *Les Finances de l'Ancien Régime*. P. 1885, 2 vol. in-8.
- THOMAS. — *Une Province sous Louis XIV*. 1844, in-8.
- TOCQUEVILLE. — *L'Ancien Régime et la Révolution*. P. 1887, in-8 (nouv. édit.).
- VIVIEN. — *Etudes administratives*. P. 1857, 2 vol. in-16.

TEXTES

- Bulletin des Lois* (depuis le 22 prairial an II), 15 vol. in-8.
- Collection du Louvre* (1788-an VIII), 24 vol. in-4°.
- Collection générale des Décrets.....* (BAUDOUIN) (4 mai 1789-5 nivôse an VIII), 77 vol. in-8.
- MAVIDAL et LAURENT. — *Archives Parlementaires* (de 1789 à 1792).
- MERLIN. — *Questions de droit*. 1810, 6 vol. in-4°.
- *Répertoire... de Jurisprudence*. 1825-28, 36 vol. in-8° (5^e éd.).
- Moniteur Universel* (ancienne édition in-folio).

Documents inédits consultés

(ARCHIVES DÉPARTEMENTALES DE SEINE-ET-OISE)

- A. — *Délibérations et arrêtés du Conseil de département de Seine-et-Oise*, 5 registres in-f°. — Le premier commence

à la session de juin 1790. Le cinquième finit à la séance du 29 frimaire an II (19 déc. 93).

- B. — *Délibérations et arrêtés du directoire du département*, 79 registres in-f° (8 juillet 1790-5 brumaire an IV).
- C. — *Délibérations et arrêtés de l'administration centrale du département*, 72 registres (5 brumaire an IV-24 vendémiaire an VIII).
- D. — *Affaire Lappareillé* : L 1 M subsistances (2 dossiers).
-

INTRODUCTION

La juridiction administrative sous l'Ancien Régime

Depuis qu'en 1856, Tocqueville a publié « l'Ancien Régime et la Révolution », c'est presque un lieu commun d'observer que les institutions de 89 ne sont point sorties tout armées du cerveau des révolutionnaires. Il en est des institutions administratives comme des politiques ou des judiciaires, et si l'on veut comprendre leur véritable portée, il faut jeter un coup d'œil en arrière et savoir quelles étaient, dans les dernières années de la Monarchie, les autorités chargées de distribuer la justice administrative.

I. — *Le Conseil du Roi.*

Sous l'ancien régime, le roi est la source de toute justice, l'arbitre suprême de toute compétence : en lui se concentrent tous les pouvoirs juridictionnels dont il ne fait que déléguer une partie à certaines autorités. Un Conseil nommé par lui l'assiste dans l'exercice de ses prérogatives, mais n'est investi d'aucun pouvoir de décision propre, et si en fait ce Conseil juge souvent en l'absence du roi, celui-ci est toujours censé présent. « Le Conseil du Roi, dit Guyot, est incontestablement la première compagnie du royaume » (1) : en lui se reflète la puissance du souverain.

Le meilleur moyen — si factice soit-il — de se rendre

(1) GUYOT. *Traité des Droits*, II, p. 200.

compte des attributions du Conseil en tant que juridiction, est d'en chercher l'équivalent dans notre organisation actuelle. Il joue, avant 1789, tout à la fois le rôle de Cour de cassation, de Tribunal des conflits et de Conseil d'Etat. — Cour de cassation : le Conseil du Roi juge les pourvois contre les arrêts des Parlements ou des Cours souveraines argués de vices de forme, d'incompétence ou de contravention aux ordonnances ; il statue sur les règlements de juges, les dénis de justice, les récusations, et casse les arrêts « pour iniquité évidente » (1) ; — c'est devant lui, enfin, qu'on évoque certaines contestations qui, à raison de la nature du procès ou de la qualité des parties, sont soustraites à la connaissance des tribunaux ordinaires. On avait déjà, sous l'ancien régime, contesté les pouvoirs du Conseil à cet égard (2), mais les jurisconsultes de la Monarchie en soutenaient la légalité, remarquant que c'est du Conseil du Roi que sont sorties toutes les cours de justice, que celles-ci « n'ont d'autre juridiction que celle que le roi leur a donnée », et qu'en la leur donnant « il a sans doute pu se réserver le droit de l'exercer lui-même dans les occasions importantes » (3).

En tant que Tribunal des conflits, le Conseil est le régulateur des compétences : il revendique la connaissance des litiges administratifs portés indûment devant les tribunaux et les juge soit lui-même, soit par l'intermédiaire des intendants. De plus, si le tribunal résiste à ses prétentions, il a le droit d'annuler la procédure et le jugement ; l'histoire offre même quelques exemples

(1) On disait aussi « Cassation en commandement » pour motifs politiques. Cf. CHÉNON, *Origines de la Cassation*, p. 251.

(2) Un édit de janvier 1597 avait même interdit l'évocation des causes de partie à partie. Cf. LAFERRIÈRE, *Traité*, I, p. 163.

(3) GUYOT. *op. cit.*, II, p. 207-8.

d'arrêts du Parlement cassés le jour même où ils ont été rendus (1).

C'était la division du Conseil, dite « des parties », qui jouait le rôle de Cour de cassation et de Tribunal des conflits. Elle était composée des conseillers d'Etat, des maîtres des requêtes et présidée d'ordinaire par le chancelier, rarement par le roi : les ministres et les intendants des finances y avaient entrée de droit (2).

Enfin, sous sa troisième forme, le Conseil du Roi apparaissait tantôt comme juge en premier et dernier ressort du contentieux administratif, tantôt comme juge d'appel des intendants : sous cet aspect, il rappelle le Conseil d'Etat actuel. — Il ne faut pas oublier, en effet, que le Conseil des parties ne connaît que des affaires entre particuliers, c'est-à-dire de celles où le roi et les finances ne sont pas intéressés ; le contentieux administratif proprement dit rentre dans la compétence de deux autres « départements » : celui des dépêches et celui des finances (3). Au Conseil des dépêches (appelé aussi de direction) « seront lues, dit un règlement de 1630, toutes les dépêches du dedans du royaume et délibéré des réponses de ce qui sera à faire à l'occasion d'icelles ». En contact constant avec les gouverneurs et les intendants, en correspondance suivie avec les officiers de justice, les villes et les communautés, ce Conseil peut être considéré à la fois comme un centre d'impulsion et un régulateur : il statue sur les mesures administratives

(1) Cf. DARESTE. *Justice administrative*, p. 79. Les évocations étaient parfois portées devant le Conseil d'en haut.

(2) Cf. ESMEIN. *Histoire du Droit*, p. 462-3. — « Les maîtres des requêtes sont... des magistrats dont la principale fonction est de rapporter au Conseil du Roi les requêtes qui y sont présentées. » (GUYOT, II, p. 238.) C'était parmi eux qu'on choisissait les intendants.

(3) LAFERRIÈRE, *op. cit.*, I, p. 164.

que lui soumettent les quatre secrétaires d'Etat de l'intérieur (1), il connaît des réclamations des particuliers contre l'administration et des appels contre les décisions des intendants, il peut enfin — et c'est là un point très important — rendre en matière administrative des arrêts de règlement.

Ce Conseil est composé du chancelier, des quatre secrétaires d'Etat, de tous les membres du Conseil d'en haut et des autres ministres et conseillers d'Etat qu'il plaît au roi d'y faire appeler (2).

De même que celui des dépêches, le Conseil des finances cumule à la fois la direction, le contrôle et la juridiction. Depuis 1661, époque à laquelle il reçut une organisation propre, ce Conseil a vu sans cesse croître ses attributions. — En premier lieu, toute contestation où « les finances du roi » sont intéressées est par là même de son ressort, qu'il s'agisse de dépenses ou de recettes : c'est ainsi qu'il connaît de toute difficulté relative au domaine où à l'impôt, qui n'est pas spécialement réservée aux parlements ou aux cours des aides, des contestations entre le Trésor et les fermiers des impôts, du contentieux des dettes du roi ou même de simples fonctions en titre d'office (où les finances royales sont en

(1) La réunion des quatre secrétaires d'Etat au sein du Conseil des dépêches avait pour effet de rétablir l'unité dans le sein du ministère fragmenté de l'intérieur. (Cf. ESMEIN. *op. cit.*, p. 461.)

(2) GUYOT. II, p. 194. — ESMEIN, *loc. cit.* Le Roi en son Conseil statuait aussi sur les recours contentieux formés contre les actes de l'autorité royale ou en interprétation de ces actes. Les actes législatifs du Roi et ses actes d'administration ne diffèrent en effet que par le nom et la formule : tous étaient délibérés au Conseil. Il en résultait que souvent des recours étaient intentés contre de véritables dispositions législatives : « Toute personne lésée par un arrêt du Conseil était reçue à former opposition. » — C'était en somme l'équivalent de notre droit de pétition. (Cf. Règlement de 1738, 1^{re} partie, titre X, et DARESTÉ, *op. cit.*, p. 79-80.)

effet intéressées) (1); il peut même casser les arrêts rendus par les cours des aides : son pouvoir s'étend donc jusque sur les autres cours souveraines. En second lieu, tout appel contre les décisions des intendants — sauf les exceptions signalées plus loin — et des trésoriers de France en matière domaniale, financière, fiscale est porté devant lui. C'est, en effet, un principe solidement établi sous l'ancien régime, qu'on peut toujours en appeler du délégué (l'intendant est délégué du roi) au déléguant (le roi présent en son Conseil).

Le chancelier, le contrôleur général (remplacé parfois par un intendant des finances) dirigent les travaux du Conseil des dépêches (2). Mais la multiplicité et l'importance des affaires nécessitèrent bientôt la création de directions spéciales composées d'intendants des finances, de conseillers d'Etat et de maîtres des requêtes. Ce furent la grande et la petite direction des finances : la première connaissait des affaires contentieuses non réservées au Conseil royal des finances, la seconde « des mêmes affaires et de la même qualité que dans la grande direction », mais avec cette différence qu'on y décidait les moins importantes et qu'on remettait les autres à la grande direction (3).

(1) La liquidation générale des dettes à payer par le Trésor était confiée à une commission prise dans le sein du Conseil. D'ailleurs chacun des départements dont il s'agit ici comprenait un certain nombre de « Commissions à la suite du Conseil ». Cf. DARESTE, p. 89.

(2) D'après le règlement de 1661, le roi devait présider le Conseil des finances. Il cessa de le faire au XVIII^e siècle. — Quant au « chef », il ne tarda pas à être supplanté par l'intendant : cela était d'ailleurs dans les intentions de Louis XIV.

(3) GUYOT, II, p. 198. — Il faut ajouter à ces deux directions « le Conseil des intendants des finances ». Outre leurs attributions juridictionnelles, ces directions préparaient le travail du Conseil. — Cf. LAFERRIÈRE, p. 166-7 et ESMEIN, p. 462.

Ainsi, Conseil des dépêches pour l'administration générale du royaume, Conseil des finances pour les affaires touchant au domaine et à l'impôt : tels sont, avant la Révolution, « les équivalents » du Conseil d'Etat actuel (1).

Au Conseil du Roi était attaché un collège d'avocats spéciaux « créés pour présenter, instruire, discuter et plaider les affaires qui se portent dans les différents départements ». Ils avaient, comme les avocats actuels au Conseil d'Etat, le droit exclusif de remplir cette charge auprès de la juridiction suprême (2). Quant à la procédure, elle était fixée par le règlement du 28 juin 1738, œuvre de d'Aguesseau, qui a servi de modèle au décret du 22 juillet 1806 sur la procédure devant le Conseil d'Etat. Elle était beaucoup plus simple que la procédure ordinaire; toutefois, devant le Conseil des finances l'importance des intérêts mis en jeu avait nécessité l'adoption de formes plus rigoureuses : l'instruction s'y faisait par écrit et contradictoirement afin de donner aux parties les garanties les plus sérieuses.

II. — *Les Ministres.*

Il ne semble point qu'on puisse, dans la législation de l'ancien régime, trouver l'origine d'une juridiction ministérielle. A cette époque, le ministre n'a aucun

(1) En 1788, faisaient partie du Conseil : 30 conseillers d'Etat, 80 maîtres des requêtes, les ministres (en particulier les quatre secrétaires d'Etat, le contrôleur général-ministre des finances, le chancelier), les intendants. (Cf. DARESTE, p. 72-3.)

(2) GUYOT, II, p. 270-75. Le règlement de 1738 (partie II, titre XVII) disposait qu'on ne pouvait être pourvu d'un office aux Conseils du Roi si l'on n'avait été reçu « avocat en parlement ». Il y avait, en 89, 73 avocats près du Conseil. (Cf. DARESTE, p. 99.)

pouvoir propre, il est responsable envers le roi seul et se borne à lui proposer les décisions à prendre ou à les faire exécuter : il instruit et rapporte les affaires devant le Conseil, mais en matière juridictionnelle, il ne décide rien par lui-même (1). Si l'on ajoute à cela que le ministère n'a point, avant 89, de véritable homogénéité, qu'il n'est « qu'un pur assemblage de fonctionnaires supérieurs », le seul pouvoir réel en matière contentieuse paraît — au centre, tout au moins — être dans les mains du Conseil. En fait, cependant, il n'en est pas ainsi : si officiellement les secrétaires d'Etat et le contrôleur général des finances ne sont que des intermédiaires, des agents d'exécution, ils tranchent en réalité, sur la proposition des intendants, un grand nombre de litiges relatifs à l'administration locale. Il faut peut-être chercher l'origine de ce pouvoir de fait dans l'insouciance du roi et des Conseils, ou plus encore dans les nécessités imposées par le nombre et la complexité grandissants des affaires (2).

Ces réserves faites, il n'en reste pas moins vrai que le Conseil est en principe seul à maintenir à la fois l'ordre des juridictions et l'unité de la jurisprudence : c'était là, d'ailleurs, une œuvre malaisée, étant donné la diver-

(1) « On appelle secrétaire d'Etat un officier de la Couronne qui fait au Roi le rapport des affaires d'Etat de son département et qui reçoit directement de S. M. ses ordres et ses commandements, en conséquence desquels il expédie... toutes les dépêches nécessaires. » GUYOT, II, p. 212.

(2) Au point de vue politique, il n'en est pas de même. Le véritable pouvoir en ce sens est le Conseil d'en haut. Se plaçant à ce point de vue, d'Aguesseau pouvait dire, parlant des autres Conseils, qu'il n'y passait « que les plus chétifs objets de délibération ». — Cf. ESMEIN, 5^e édit., p. 458, note 2. — Le pouvoir de fait des ministres est reconnu dans l'édit de juin 1777 modifiant l'organisation du Conseil des finances. — Frédéric II appelait les ministres « des rois subalternes ». — Cf. DE LUCAY. *Décentralisation*, p. 13.

sité des tribunaux d'exception et l'attachement des provinces et des castes à leurs privilèges. Mais le Conseil du Roi trouva dans les intendants d'incomparables auxiliaires (1).

III. — *Les Intendants.*

Dans la généralité, l'intendant est « l'œil du gouvernement et le commissaire du Conseil » (2). Mandataire du roi, en la personne duquel tous les pouvoirs sont réunis, il ne voit sa compétence délimitée par aucune loi générale. L'intendant, dit M. Lavisse, « c'est le roi présent en la province » (3). Il faut donc rechercher, dans la multiplicité de ses attributions, lesquelles sont contentieuses, — comment il les exerce — de quel recours enfin ses décisions sont susceptibles.

Attributions contentieuses — En matière de contributions, la tendance constante de la Monarchie au XVIII^e siècle fut de substituer la compétence des intendants à celle des anciens tribunaux administratifs. Le contentieux des impôts directs anciens, tels que la taille, était normalement dévolu aux officiers des élections en première instance, à la Cour des aides en appel. Mais l'intendant intervint peu à peu dans la dernière

(1) Cormenin est, croyons-nous, l'un des premiers à avoir reconnu les services rendus par le Conseil. Si, dit-il, cette institution ne peut être défendue du point de vue de la séparation des pouvoirs, il faut y reconnaître « toute la sagesse de nos pères » si on l'examine dans ses relations avec le système général et les besoins de la Monarchie. — *Du Conseil d'Etat*, p. 10-12.

(2) GUYOT, III, p. 132. — Cf. DARESTE, p. 113.

(3) *Histoire de France* (1907), t. VII, 1^{re} partie, p. 167. — Le traitement d'un intendant — en Roussillon — était en tout de 28.000 livres à la fin de l'année 1789. (Arch. nat. D VI, 79-94, 9.) — Comp. card. MATHIEU. *L'Ancien Régime en Lorraine*, p. 255 sqque.

répartition (la seule qui pût donner lieu à réclamations), d'abord par le rôle d'office établi non plus par les collecteurs seuls, mais avec l'assistance d'un commissaire de l'intendant, ensuite par la taxation d'office. Dans ce dernier cas, la cote était imposée par l'intendant en faveur de certains particuliers privilégiés (officiers des greniers à sel, des maîtrises, des eaux et forêts...); le collecteur avait, il est vrai, le droit de l'augmenter, mais en fait il n'usait pas de ce droit. Comme, sous l'ancien régime, le pouvoir administratif entraîne le pouvoir juridictionnel, les oppositions étaient portées devant les commissaires départis en matière de cotes d'office et l'on pouvait appeler devant eux des décisions de leurs commissaires (1).

Les différents édits qui établirent les impôts directs « de nouvelle formation » en attribuèrent formellement à l'intendant l'administration et le contentieux : c'est ainsi que la déclaration du 18 janvier 1695 sur la capitation dispose : « Voulons et ordonnons que toutes les contestations qui pourraient survenir pour le fait de l'imposition et recouvrement de ladite capitation soient jugées sommairement et sans frais par lesdits inten-

(1) Le texte principal en cette matière est la déclaration du 23 avril 1778 (*Isambert*, t. XXV, p. 267), destinée à réduire les frais de procédure des pourvois. L'opposition est faite par simple requête, devant l'intendant pour les cotes d'office, devant les officiers des élections pour les rôles d'office où à l'ordinaire (art. 1, 4, 5). Si l'intendant ne prononce pas dans un certain délai, l'opposant se pourvoit devant la Cour des aides. (art. 6.) — L'intendant prononce aussi sur les dégrèvements d'office proposés par les collecteurs, et sur les difficultés que rencontraient les receveurs des tailles dans le recouvrement de l'impôt. — Ce que nous disons ici ne s'applique d'ailleurs qu'aux pays d'élections : dans les pays conquis, non pourvus d'élections ou de bureaux des finances, l'intendant a une compétence absolue (sauf s'il y a d'anciennes autorités locales). — Cf. AUGER. *Traité des Tailles*, (Catéchisme, t. I) — et GODARD. *Pouvoir des Intendants*, p. 241 et 262. — Comp. LAVISSE, *op. cit.*, VII, p. 190.

dants et commissaires départis. » Toutefois, à la fin du xviii^e siècle, ceux-ci n'étaient absolument compétents qu'en ce qui touche la capitation des nobles, l'édit de 1761 ayant fait rentrer dans l'administration de la taille et par suite dans la compétence des élus (sauf exception) la capitation des taillables.

Quant aux vingtièmes, la compétence de l'intendant semble absolue en première instance : les contribuables qui se prétendent surtaxés sont admis à faire opposition devant lui, après paiement d'une certaine partie (d'ordinaire la moitié) de la cote contre laquelle ils réclament ; l'intendant statue après avis du directeur des vingtièmes et enquête des contrôleurs. De ces requêtes en opposition on distinguait les requêtes en modération, motivées par quelque événement fortuit ayant diminué les facultés du contribuable ; mais, dans ce cas, l'intendant n'avait plus, en droit du moins, que voix consultative ; la décision souveraine appartenait au Conseil (1).

La Monarchie suivit la même méthode pour les impôts indirects. C'est ainsi qu'au commencement du xviii^e siècle, on transfère du bureau des finances à l'intendant le contentieux des impôts sur les actes (2) ; celui des domaines lui revient presque en entier sous Louis XIV. En matière de douanes, on lui reconnaît un pouvoir juridictionnel qui menace celui des anciens juges des traites, toutes les fois que les dispositions

(1) En fait cependant, les requêtes allaient rarement plus loin que les bureaux de l'intendant. Les oppositions les plus nombreuses étaient faites aux rôles du double (rôles ayant un caractère de pénalité) : le contribuable devait fournir des pièces justificatives à l'appui de sa requête et souvent l'administration accordait la décharge ; la peine du double devenait ainsi un moyen d'obtenir des déclarations. — Cf. MARION. *Machaut d'Arnonville*, p. 44.

(2) Sauf le contrôle des exploits d'huissiers.

douanières sont destinées à assurer le fonctionnement du système protecteur (1). Mais les empiètements des intendants sont ici moins sensibles. Les anciennes autorités juridictionnelles : officiers des élections, bureaux des finances, juges des traites, greniers à sel, cours des aides en appel, gardent, sauf exception, compétence en matière d'impôts indirects (2).

Les arrêts du Conseil portant concession de travaux publics, par exemple de canaux, contiennent presque toujours une délégation de pouvoirs à l'intendant : c'est donc en vertu d'une commission particulière qu'il juge. Difficultés entre l'administration et les entrepreneurs, entre concessionnaires de mines et propriétaires de la surface, réclamations des tiers lésés par l'exécution des travaux, toutes ces questions sont de sa compétence, et l'on peut dire qu'en matière de dommages et d'expropriation, il est le seul juge de première instance (3). Ici encore, les anciennes autorités sont dépouillées : l'arrêt du 3 décembre 1672, par exemple enlève aux trésoriers de France et attribue à l'intendant la connaissance des contestations entre les entrepreneurs et les propriétaires de terrains fouillés pour l'exécution des travaux publics ; l'édit de mars 1644 dispose que les difficultés relatives au dessèchement des marais seront

(1) Cf. LAFERRIÈRE, I, p. 172, et l'arrêt cité du 13 août 1772.

(2) Cette question demanderait des développements qui ne peuvent prendre place ici. Notons cependant — car cela est important eu égard à la législation révolutionnaire — que les tribunaux de droit commun étaient appelés, dans certaines régions, à connaître du contentieux de certaines contributions indirectes, par exemple de la gabelle.

(3) L'examen préalable de l'utilité et de la possibilité des travaux lui est confiée. L'expert intervient pour fixer l'indemnité : les contestations sur ce point sont tranchées par l'intendant. Cf. *Répertoire du Droit administratif* au mot « Expropriation », p. 194.

portées devant « les commissaires à ce députés par le roi », et, depuis cette époque, les lettres patentes donnent généralement à l'intendant tout pouvoir de les trancher, du moins en première instance (1.) Nous sommes donc ici en présence d'une législation qui, dès le milieu du xvii^e siècle, affirme les pouvoirs du « commissaire du Conseil ». — Les mêmes observations peuvent s'appliquer en matière de voirie : successivement on confie à l'intendant les travaux de rectification des routes et la connaissance des réclamations des riverains, la répression des empiètements sur le domaine, la police du roulage, de la navigation fluviale (22 juillet 1783 : pour la Loire) (2).

Si le Conseil du Roi délègue à son commissaire des pouvoirs étendus dans les affaires où l'intérêt public n'est pas gravement engagé, à plus forte raison est-il tenté d'accroître encore ces pouvoirs quand il s'agit de services publics. On a justement fait observer que, dès l'origine, le pouvoir exécutif s'est efforcé d'interdire toute espèce de décision à l'autorité judiciaire en ces matières (3) : ainsi s'explique que l'intendant soit investi de la compétence la plus large en ce qui concerne le contentieux des postes, de la loterie royale, surtout enfin de l'administration militaire. Dans ce dernier cas, sa juridiction ne s'applique pas seulement au recrutement et au tirage au sort, elle s'étend en par-

(1) Auparavant, les contestations étaient portées devant les « juges ordinaires du lieu ». V. arrêt du 15 novembre 1589 : concession par Henri IV au Hollandais Bradleei du dessèchement de tous les marais de France. Cf. MACAREL. *Cours II*, p. 504 sqque. — Mais les commissaires étaient parfois des habitants du pays ou des hommes de l'art. — Comp. ci-dessous, titre III, chap. IV.

(2) Cf. GODARD, *op. cit.*, p. 332 sqque. — LAFERRIÈRE, I, p. 174.

(3) BOULATIGNIER. *Rapport*, p. 3.

tie à la discipline militaire. En effet, si les conseils de guerre et les commandants continuent à connaître de « tout ce qui a rapport au service militaire et à la subordination », les contestations qui peuvent naître des rapports entre les gens de guerre et les habitants des villes ou l'administration, c'est-à-dire « tout ce qui a rapport à la société civile » est soumis à la juridiction de l'intendant, et cette juridiction est ici sans appel (1).

C'est surtout en sa qualité de tuteur des communes que l'intendant est « l'œil du gouvernement » dans les provinces. Dans une circulaire adressée vers le milieu du XVIII^e siècle par le contrôleur général aux commissaires départis, on lit : « Vous donnerez une attention particulière à tout ce qui se passe dans les assemblées municipales. Vous vous en ferez... remettre toutes les délibérations qui y seront prises pour me les envoyer sur le champ avec votre avis » (2). Il n'y a là que la reconnaissance d'un droit de contrôle — très étendu, il est vrai — mais, par une évolution qu'il serait intéressant de suivre en détail, ce droit va se transformer en un véritable pouvoir juridictionnel. Tout d'abord, l'intendant peut seul accorder ou refuser les autorisations de plaider; en second lieu, aucune recette nouvelle ne peut être établie, aucun emprunt contracté sans son approbation (arrêt du Conseil : 18 novembre 1681); enfin le pouvoir « d'éclaircir parfaitement la qualité des dettes » (3) emporte pour l'intendant le droit de juger presque toutes les affaires contentieuses. C'est ainsi

(1) Cf. *Rapport de M. d'Aube, ancien intendant* (ap. DARESTE, p. 133).

(2) Cité par TOCQUEVILLE, p. 69. — Comp. card. MATHIEU, *op. cit.* p. 257.

(3) *Mémoires de Colbert adressé aux intendants en 1665* (ap. GODARD, *op. cit.*, p. 192).

qu'un entrepreneur de travaux exécutés au compte d'une ville ne peut en obtenir le paiement que s'il justifie de sa créance et si le projet et l'exécution de l'ouvrage ont été approuvés par l'intendant (1). M. d'Arbois de Jubainville, prenant pour exemple la Champagne, a montré par quelle série d'empiètements successifs la juridiction des intendants était arrivée à supplanter la juridiction ordinaire en matière de tutelle (2). Cette lutte a commencé en 1665 (arrêt du 9 février) et ne s'est terminée qu'en 1776. Le résultat de ce conflit fut de restreindre l'autorité judiciaire au seul jugement des questions de propriété : encore, à ce point de vue, toute compétence des intendants n'était-elle pas absolument écartée (3).

C'est en principe à la juridiction ordinaire qu'appartient, sous l'ancien régime, la répression des délits et contraventions. Mais deux mesures d'ordres différents assurent encore ici la prépondérance de l'intendant. — D'abord, les règlements les plus divers concernant soit le commerce des grains, soit la police de l'industrie, de l'imprimerie, de la librairie..., soit la protection de la

(1) DARESTE, p. 149.

(2) *L'Administration des intendants d'après les Archives de l'Aube*, p. 125. — Le pouvoir central, alléguait pour légitimer son intervention, la mauvaise gestion des finances communales par les officiers municipaux, qui, comme disait l'intendant Lebret, « pillent par toutes les voies qu'ils peuvent imaginer » (v. édits d'avril 1667 et avril 1683). — Pourtant Turgot observait que même après l'intervention des intendants l'état des finances dans les municipalités n'était pas meilleur. — Cf. TOCQUEVILLE, p. 372, et HITIER, *La Doctrine de l'Absolutisme*, p. 489-91. — (Comp. l'opinion de Lebret avec celle de Napoléon). — M. d'Arbois de Jubainville note qu'en novembre 1745 le compte des syndics d'une commune champenoise pour 1725 n'était pas encore rendu.

(3) GUYOT, III, p. 306-7, dit bien qu'en principe les questions de propriété échappent à l'intendant, mais il reconnaît qu'il y a des exceptions.

santé publique, soit même la surveillance des cultes dissidents, attribuent à l'intendant un pouvoir d'administration et de juridiction (1). En second lieu, toute affaire où l'intérêt public est engagé directement ou non, est soustraite à la connaissance des tribunaux ordinaires et portée devant le juge administratif. La raison qui légitime ces évocations est d'un ordre si général qu'on peut facilement s'expliquer l'extension considérable prise par les juridictions d'exception : « Le juge ordinaire est soumis à des règles fixes, qui l'obligent de réprimer un fait contraire à la loi ; mais le conseil peut toujours déroger aux règles dans un but utile. » (2) C'est ainsi qu'en Bourgogne, l'intendant évoque devant lui le contentieux de l'élection des maires et échevins, et répond aux plaintes du Parlement « qu'il le fait pour le bien de la paix » (3).

Ces évocations ont, quand elles s'appliquent à des fonctionnaires, une importance toute spéciale : dès qu'un agent quelconque, fût-il des plus humbles, est menacé de poursuites judiciaires, un arrêt du Conseil intervient et renvoie l'accusé devant des commissaires nommés par le Conseil ou devant l'intendant : « Un

(1) Exemples : Un arrêt de 1779 oblige les marchands et laboureurs à marquer leurs moutons ; le contentieux de la répression appartient à l'intendant. — Un autre du 21 décembre 1778 défend aux rouliers d'entreposer les marchandises dont ils sont chargés ; l'intendant, avec l'assistance du lieutenant de police, y tiendra la main. — Le pouvoir de police s'étend donc aux moindres objets. — Comp. card. MATHIEU, p. 259.

(2) Cité dans TOCQUEVILLE, p. 79. — Comp. p. 375.

(3) Le contentieux des élections municipales était judiciaire. — V. d'autres exemples dans THOMAS. *Une Province sous Louis XIV*, p. 409 sqque. — GUYOT (III, p. 134), distingue soigneusement des attributions ordinaires des intendants, les commissions données pour un fait particulier ; par exemple, le 28 juillet 1722 : un intendant commis pour informer dans une affaire de rébellion.

administrateur ainsi attaqué eût trouvé, dit-on, de la prévention dans l'esprit des juges ordinaires et l'autorité du roi eût été compromise. » — En juin 1663, un conducteur de la chaîne des forçats est poursuivi pour vol par l'avocat général du Parlement de Dijon. Le roi renvoie la connaissance de l'affaire à l'intendant, « juge naturel des abus d'un commandement confié par Sa Majesté ». Autre exemple : un piqueur des ponts et chaussées, chargé de diriger la corvée, est poursuivi pour avoir maltraité un paysan. L'ingénieur en chef écrit à l'intendant que le piqueur est en effet coupable, mais que l'évocation est nécessaire, sans quoi des procès continuels viendront troubler les travaux de l'administration. — Cette intervention constante de l'autorité administrative dans un domaine qui n'est pas normalement le sien, s'explique par l'indépendance du pouvoir judiciaire, seul pouvoir qui fit à la Monarchie une opposition véritable. Aussi le roi se trouva-t-il amené, plus qu'aucun autre souverain d'Europe, à attribuer à ses propres agents la connaissance des affaires où l'administration était intéressée (1). L'intendant devint ainsi le juge de droit commun en première instance : « Toutes matières pour lesquelles nos Rois n'ont point établi de

(1) V. TOCQUEVILLE, p. 82-3 (parallèle entre la France et l'Allemagne). — Comp. DARESTE, p. 517, et CHÉNON, *op. cit.*, p. 290-1. — AUGER, *Traité des Tailles*, I, p. 349 distingue, au point de vue pénal, trois espèces de juges compétents, pour les fonctionnaires subalternes : le juge ordinaire ou royal, si le délit est commis dans le département où ils sont employés, mais hors de leurs fonctions. Le juge seigneurial ou du lieu, pour les délits commis hors de leurs départements et de leurs fonctions. Mais, à l'égard des délits commis par des fonctionnaires dans leurs fonctions, « il est défendu à tous juges des juridictions ordinaires, à peine de nullité, cassation de procédure... de décréter contre les employés... » Les, officiers des élections, greniers à sel sont seuls compétents (art. 35 et 36 de l'ord. de 1681).

juges, dit l'intendant d'Aube, ils sont censés en avoir réservé la connaissance à eux et à leur Conseil, et c'est par cette raison qu'il a été sagement établi que dans chaque province... l'intendant... en connût. » (1)

Cette puissance de l'intendant qui fait de lui « un vice-roi, plus qu'un lien entre le Monarque et ses sujets » (2), ne s'exerce à plein que dans les pays d'élection. Son pouvoir juridictionnel est limité par les privilèges des pays d'Etat. Voici, par exemple, ce que dit une déclaration du 27 octobre 1708, relative aux Etats d'Artois : « On ne pourra assigner les sujets dudit pays aux requêtes de l'hôtel ou du palais, ni en aucune autre juridiction que celle dont ils sont justiciables par leur domicile, ni évoquer aucune cause intentée contre eux. » Dans la même province, le jugement des contestations en matière de dessèchement de marais reste confié aux Etats. — Ailleurs, l'intendant partage avec d'autres autorités le droit de juger les affaires contentieuses : ainsi, pour les vingtièmes, un arrêt du 25 novembre 1752, touchant la province du Languedoc, donne à une commission mixte, composée « de l'intendant, du maréchal de Richelieu (pour le Roi), de quatre commissaires (pour les Etats) », le droit de juger, au nombre de trois membres au moins, dont l'un serait toujours l'intendant, et sauf requête au Conseil, les demandes en modération, après communication au directeur des vingtièmes. — Enfin, dans l'intervalle des convocations, des commissions nommées par les Etats interviennent dans le contentieux de l'impôt et limitent ainsi les pouvoirs de l'intendant (3).

(1) *Rapport de M. d'Aube*, ap. DARESTE, p. 117.

(2) NECKER (1777), ap. DE LUCAY, *Ass. Prov.*, p. 46.

(3) Sur ce point, v. F. LAFERRIÈRE. *Mémoire sur les Etats...* (Acadé-

Exercice de ses pouvoirs — « Une chose remarquable dans les attributions ordinaires d'un intendant, dit Guyot, c'est que ce magistrat les exerce seul : il n'a point de tribunal, point de rapporteurs, point de conseillers, point de partie publique » (1) On tenta, en 1697, la création de procureurs du roi des intendances, mais, dès 1700, la crainte de conflits avec les officiers des bureaux des finances les fit supprimer. Le subdélégué se trouve donc le seul auxiliaire de l'intendant, mais il n'a en principe aucun pouvoir de décision propre : ce n'est point un fonctionnaire, mais un simple agent, et, s'il statue par délégation, on peut appeler de ses ordonnances devant l'intendant. Toutefois, il a sous sa direction propre les syndics des paroisses qui l'assistent pour la surveillance des travaux d'Etat, de la milice et l'exécution des lois générales. — Il ne faut pas oublier, d'ailleurs, que les pouvoirs reconnus à l'intendant n'entraînent point la disparition des anciennes juridictions : l'ancien régime est par essence conservateur et laisse subsister les anciens rouages de l'administration qui, à la fin du XVIII^e siècle et même plus tôt, fonctionnent souvent à vide. Le vieil édifice administratif de la

mie des Sciences Morales et Politiques, t. LVI, p. 20), et sur les privilèges de la Flandre en matière d'impôt (t. LIX, p. 29). — Cf. MARION, *op. cit.*, ch. VI et p. 139.

(1) III, p. 149, 449. — En Franche-Comté, l'édit d'octobre 1771 portant création du bureau des finances de Besançon, attribua à ce bureau la juridiction contentieuse conjointement avec l'intendant. A Paris, la juridiction de l'intendant est remise en partie au lieutenant de police qui jugeait alors sans appel au Conseil. L'Hôtel de Ville avait aussi un pouvoir juridictionnel, p. e. en matière de capitation et de vingtièmes. — Cf. DE LUCAY, *Ass. Prov.*, p. 41, et DARESTE, p. 158. — Remarquons que l'intendant ne statue seul que lorsqu'il exerce ses « attributions ordinaires ».

France n'est pas détruit : on en a bâti « un autre en sous-œuvre » (1).

Recours contre ses décisions. — S'il est le juge administratif de droit commun, en revanche l'intendant statue rarement en premier et dernier ressort. « S'il juge ou ordonne mal, dit l'intendant d'Aube, tout ce qui est réparable doit être réparé par les ordres du Roi sur le compte que ses ministres, chacun selon son département, lui en rendent. » (2) Chacune de ses décisions est donc en principe susceptible d'appel devant le Conseil du Roi, sauf le cas où il s'est substitué aux élus dans la dernière répartition de la taille : l'appel est alors porté devant la Cour des aides, à la juridiction de laquelle sont soumis les élus. — C'est également devant le Conseil que sont portées les contestations entre l'intendant et les autorités locales, car « les choses qui concernent l'administration et le gouvernement de l'Etat » sont réservées « à la seule personne du Roi ». — Les ordonnances et jugements des intendants sont, il est vrai, exécutoires par provision, et, comme de nos jours, le recours au Conseil n'est pas suspensif, du moins en principe (3).

L'examen que fait le Conseil de la décision rendue

(1) Cf. TOCQUEVILLE, liv. II, ch. III, et ESMEIN, p. 565 et 569. — Remarquons encore que la compétence de l'intendant est réelle et ne dépend pas du domicile des parties.

(2) *Ap.*, DARESTE, p. 117. — Les décisions en dernier ressort des intendants sont celles qui concernent les gens de guerre, les affaires renvoyées par le Conseil du Roi ou par les ordonnances.

(3) Règl. de 1738, tit. VIII, art. 2. — Cependant, un arrêt du Conseil du 24 mars 1781, déclare suspensifs les appels interjetés par l'adjudicataire général des fermes, d'ordonnances d'intendants qui portent main-mise de saisie « en matière de prohibé ». — Cf. GUYOT, III, p. 434. — Comp. LEBRET, *ap.* ESMEIN, p. 566.

est-il de nature à garantir les citoyens contre les abus d'un pouvoir aussi peu défini? Si l'on en croit Necker, cette garantie est illusoire : la plainte du particulier ou de la communauté d'habitants est communiquée à l'intendant qui conteste ou explique les faits; on écrit alors au plaignant qu'on a pris connaissance de son affaire « et on lui transmet comme un jugement réfléchi du Conseil la simple réponse de l'intendant... Ainsi le ministre ne voit jamais que par les yeux de l'homme qu'il aurait besoin de juger » (1). S'il en est ainsi, il faut convenir que les droits des particuliers sont absolument à la merci des « hommes du Roi », et cela est d'autant plus grave que le citoyen n'a aucun moyen de porter plainte aux pieds du trône. Les déclarations d'avril 1683 et août 1687 défendent aux communautés d'habitants de voter l'envoi d'aucune députation, à moins d'autorisation de l'intendant. D'autre part, l'intendant, de façon à rendre les recours aussi rares que possible, évite de prononcer en son nom, et, comme le disait la Cour des aides dans ses remontrances du 6 mai 1775 : « dans toutes les affaires qui pourraient le compromettre, il prend le parti de faire rendre un arrêt du Conseil ou de se faire autoriser par une lettre du ministre. » (2)

Les particuliers ne sont pas seuls à souffrir d'un tel état de choses : la Royauté subit elle-même les conséquences de cette formidable puissance qu'elle a créée. Jurieu dit des intendants : « Ils embrassent, rassemblent dans leurs personnes toutes les affaires et toutes les juridictions... Ce sont des hommes revêtus

(1) NECKER. *Rapport au Roi sur les Assemblées Provinciales*, 1778. (Comp. DARESTE, p. 159.)

(2) Cf. DE LUCAY. *Ass. Prov.*, p. 44 et *Décentralisation*, p. 10.

du pouvoir de tout mettre sur la poussière dans tout le royaume. » (1) Or, ces « plénipotentiaires » deviennent indépendants : dès 1703, les commissions des intendants ne sont plus présentées ni enregistrées dans les Parlements (2) ; l'intendant ne dépend plus que du pouvoir central, mais, peu à peu, le lien se relâche. Nous voyons, par exemple, le contrôleur général Machaut envoyer avertissements sur avertissements à l'intendant de Guyenne qui persiste à accorder des modérations de cotes, en dépit des ordres reçus (3), et, plus tard, Necker, obligé de borner à trois mois par an le séjour de l'intendant hors de sa généralité (4). De là le mouvement de réforme que tente la Royauté et qui intéresse en partie la justice administrative.

IV. — *Le Mouvement de réforme.*

Les réformes de la Monarchie à son déclin s'appliquent d'une part à l'organisation centrale, d'autre part à l'administration provinciale.

Au centre, la tendance très nette est de séparer les affaires contentieuses des affaires purement administratives, de les soumettre à une instruction plus sérieuse capable d'inspirer confiance aux particuliers, de mettre un terme aux solutions divergentes ou capri-

(1) *Les Soupîrs de la France esclave*. (Ap...) HITIER. *Doctrine de l'Absolutisme*, p. 499. — Est-il besoin de rappeler le passage fameux de BOULAINVILLIERS (préface de « *l'Etat de la France* ») : « Maîtres des biens jusqu'à ôter la subsistance... » et le mot bien connu de Law au marquis d'Argenson ? — Comp. L. DE LAVERGNE. *Ass. Prov.*, p. 3-4.

(2) Cf. THOMAS, *op. cit.*, III^e partie, ch. IV, § 3.

(3) MARION, *op. cit.*, p. 65-66 — période de 1749 à 1754.

(4) DE LUCAY. *Ass. Prov.*, p. 44-46.

cieuses du Conseil, de fonder, en un mot, une jurisprudence ayant quelque cohésion.

Tout d'abord, l'édit de juin 1777 (1) crée « *un comité du contentieux des finances* ». Le préambule explique qu'on se propose, par ce moyen, de « prévenir les inconvénients inséparables du trop grand nombre de décisions abandonnées jusqu'à présent au ministre des finances ». Ce comité sera composé de trois personnes, choisies de préférence dans le Conseil, et examinera toutes les affaires contentieuses en observant « les règles et les formes ». — « Nous y trouverons, ajoute l'édit, l'avantage de procurer aux décisions plus de confiance et d'autorité. » La Royauté semble donc s'apercevoir que l'examen du Conseil n'offre point toutes les garanties désirables ; elle espère, grâce à ce comité devenu permanent, éviter les décisions au jour le jour, « maintenir et perpétuer les principes et garantir les administrateurs de la surprise et de l'erreur ».

Le Conseil des dépêches fut réformé — mais douze ans après — d'une façon analogue (2). Voici comment le règlement du 9 août 1789 explique le but de la réforme (3) : « Pour que les affaires contentieuses, qui étaient portées par les secrétaires d'Etat au Conseil des

(1) ISAMBERT, t. XXV, p. 51. — Cet édit porte suppression de six offices d'intendants de finances.

(2) Les remaniements du Conseil deviennent fréquents dans les dernières années de la Monarchie : en 1783, organisation d'un Comité des finances auquel le roi assiste avec le contrôleur général ; le 5 juin 1787, réunion du Conseil des finances et du Conseil du commerce ; le 27 octobre de la même année, on réduit sensiblement le nombre des commissions ordinaires et extraordinaires du Conseil. — Le 2 février 1788, transformation du bureau du Commerce. — Cf. AUCOY, *Le Conseil d'Etat avant et depuis 1789*, p. 85.

(3) Règlement fait par le Roi pour la réunion de ses Conseils (*Coll. du Louvre*, I, p. 114.)

dépêches, soient à l'avenir vues et discutées dans une forme capable de préserver des variations et des surprises, Sa Majesté a... jugé convenable de former, pour ces sortes d'affaires, un comité semblable à celui qui existe pour les affaires contentieuses du département des finances : Elle espère trouver dans cet établissement les mêmes avantages et la même utilité que le comité contentieux des finances a constamment procurés depuis son institution. » Ce « *comité contentieux des départements* » est composé de quatre conseillers d'Etat et de quatre maîtres des requêtes en qualité de rapporteurs. Toutes les affaires contentieuses rapportées auparavant au Conseil des dépêches par les secrétaires d'Etat lui sont renvoyées (art. 3 et 4.) L'avis du comité est remis au secrétaire d'Etat du département ; si l'affaire est importante, on en rendra compte au roi qui appellera à son Conseil les conseillers composant le comité et le maître des requêtes rapporteur « pour, sur son rapport, être statué par Sa Majesté ». — La même procédure sera applicable au comité contentieux des finances, et le roi pourra appeler à son Conseil le contrôleur général si les circonstances l'exigent (Art. 5 et 6).

Ce règlement ne put être appliqué, mais il est très intéressant, car on y trouve (même au point de vue de l'organisation), le prototype du comité du contentieux de 1806.

Un autre édit fameux, celui de mai 1788 (1) demeura aussi lettre morte, mais il mérite d'être signalé, car il nous montre la Royauté prenant conscience des inconvénients que présente la diversité des tribunaux d'except-

(1) ISAMBERT, t. XXVIII, p. 550-3. — Enregistré en même temps que l'édit qui consacre l'abaissement des Parlements.

tion et des abus qui résultent fatalement de la confusion de l'administration avec la juridiction. L'édit supprime les bureaux des finances, les élections, les traites et prévoit leur réunion à « la juridiction principale et universelle » (1); il ne conserve aux officiers de ces tribunaux que les fonctions de pure administration.

Séparation de l'administration et du contentieux, unification des compétences, tels sont les deux buts que poursuit la Monarchie dans sa réforme de l'organisation centrale.

Le mouvement de réforme dans les généralités se rattache à l'histoire des Assemblées provinciales, dont Necker disait : « Ce sont autant de commissaires départis, autorisés par le souverain à seconder en commun ses vues bienfaisantes, ou à remplir une partie des devoirs cumulés auparavant dans la seule personne de l'intendant. » (2) Cet essai de décentralisation — et surtout la création de la commission intermédiaire — menace les pouvoirs même contentieux de l'intendant : bien que celui-ci reste l'agent du roi auprès de l'Assemblée provinciale, la commission peut s'adresser, dans certains cas, directement au ministre (3); bien qu'il conserve en principe ses attributions contentieuses, on voit, en Berry par exemple, la commission intermédiaire recevoir les requêtes en décharges ou modérations, et prononcer sur celles qui ne pourraient être

(1) C'est ainsi que l'art. 4 attribue aux présidiaux et grands bailliages la connaissance des affaires autrefois portées devant les bureaux des finances, élections... Mais les intendants ne voyaient pas leur juridiction s'amoindrir. — Cf. DES CILLEULS. *Organis. du contentieux*, p. 469.

(2) DE LUCAY. *Ass. Prov.*, p. 163.

(3) En Haute-Guyenne, elle en a le droit « toutes les fois qu'elle le jugera convenable ». (Règlement du 8 septembre 1782.) — Cf. GUYOT, III, p. 397.

ajournées sans difficultés (1). La tutelle des communes revient presque entièrement aux Assemblées qui jugent en premier ressort la plus grande partie des affaires portées autrefois devant l'intendant ; si les comptes des communautés sont clos par celui-ci, c'est la commission d'élections qui les vérifie et la commission intermédiaire qui les apure (2).

Les Assemblées ne sont pas maitresses de leurs dépenses ; l'intendant gardant sur elles un pouvoir de surveillance, leur puissance s'en trouve singulièrement limitée (3). Mais elles ont le mérite de mettre à l'épreuve de la pratique les grandes questions qui agitent alors l'opinion publique ; en ce qui touche plus spécialement la justice administrative, elles amorcent les réformes que réalisera plus tard la Révolution en ouvrant plus largement la voie aux réclamations en matière de contributions, en réglementant les poursuites (4). Le pouvoir central, d'ailleurs, favorise ce mouvement : la déclaration du 23 avril 1778 sur les réclamations en matière d'impôt foncier prévoit les oppositions aux cotes par simple requête (art. 1 et 7), la gratuité ou du

(1) DE LUCAY, p. 168 et 203. — Aux termes de l'édit de 1787, les demandes en décharges des particuliers sont portées à l'Assemblée municipale ou à l'Assemblée d'élections ; celles des paroisses aux Assemblées d'élections ; celles des élections devant l'Assemblée Provinciale.

(2) Cf. TOCQUEVILLE, p. 289. — DE LUCAY, p. 203.

(3) DE LAVERGNE. *Ass. Prov.*, p. 23-4. — Aucune dépense votée ne peut avoir lieu sans autorisation expresse du Roi. — Exemple du droit de contrôle de l'intendant : l'arrêt du 12 juillet 1778 (art. 7), concernant le Berry, dit qu'il prendra connaissance des délibérations de l'Assemblée toutes les fois qu'il le croira convenable pour le service du Roi et le bien de ses peuples.

(4) STOURM. *Les finances de l'A. R.*, p. 104-110. — L'Assemblée de Haute-Guyenne oblige, en 1779, à délivrer un avertissement préalable et gratuit, huit jours avant toute poursuite. Les Assemblées remplacent les collecteurs par des agents gouvernementaux.

moins l'extrême modération des frais de procédure (art. 38, 39), dispositions qui subsistent encore de nos jours (1). — Citons encore l'édit de 1783 qui, en matière d'expropriation, laisse un intervalle de six mois entre le moment où est fait le tracé et le commencement des travaux apparents, afin de permettre aux intéressés de porter leurs réclamations au roi en son Conseil (2).

Les intendants et les Parlements s'entendirent — et cela est assez rare pour mériter d'être signalé — dans leur opposition aux Assemblées provinciales ; ils avaient d'ailleurs pour eux la majorité de l'opinion publique qui préférerait les Etats provinciaux comme plus indépendants. C'est à cette forme d'administration que se ralliera Louis XVI dans la « Déclaration des intentions du roi », à la séance du 23 juin 1789 (3).

Nous n'avons point ici à examiner la portée sociale qu'eut l'institution des Assemblées provinciales (4) ; mais, si l'on songe aux réformes réalisées ou tentées par elles, si l'on observe que les commissions intermédiaires ont continué à fonctionner jusqu'en 1790, on ne peut pas ne pas reconnaître que ces Assemblées jouent un rôle important dans l'histoire de la juridiction administrative.

A la veille de la Révolution, les principes dominants du contentieux administratif peuvent donc se ramener aux suivants :

(1) ISAMBERT, t. XXV, p. 267 et STOURM, *op. cit.*, p. 65-67.

(2) *Répertoire du Droit adm.* au mot *Expropriation*, p. 194 sqque.

(3) TOCQUEVILLE. Liv. III, ch. VII. — BUCHEZ. *Histoire Parlementaire de la Rév.*, I, p. 335 (2^e éd.). — AULARD. *Histoire politique de la Rév.*, p. 18.

(4) Deux opinions principales : TOCQUEVILLE dit qu'elles ont précipité la lutte de classes. — M. DE LUCAY qu'elles auraient rapproché les castes, si elles avaient pu s'établir de façon durable.

En premier lieu, le principe « toute justice émane du roi » a pour conséquence de faire du Conseil et des intendants les juges de droit commun.

En second lieu, tout litige se rattachant à des intérêts généraux, toute décision susceptible d'influer sur les finances de l'Etat, est par là même de la compétence des tribunaux administratifs.

De plus, le pouvoir d'administration reconnu à un fonctionnaire entraîne communément à sa suite le droit de juridiction.

Le résultat, c'est l'envahissement constant du domaine judiciaire par le pouvoir administratif : les principes actuels, qui établissent la compétence exclusive de l'autorité judiciaire en matière de propriété, de droits individuels, de répression pénale, de taxes indirectes, ne sont pas reconnus des hommes de l'ancien régime.



TITRE PREMIER

LA CONSTITUANTE ET LA LÉGISLATIVE

CHAPITRE PREMIER

La suppression des Anciennes Juridictions

I. — *Les Cahiers.*

Nous chercherons dans les cahiers « ce dépôt irrécusable de toutes les opinions et des vœux de la France entière » (1), quelles sont, en 1789, les réformes réclamées par les trois ordres dans l'organisation de la juridiction administrative.

Tout d'abord, la séparation absolue de l'administration et de la justice est demandée indistinctement par la noblesse et par le tiers, soit en termes généraux, soit avec une certaine précision : « Qu'il soit établi une ligne de démarcation certaine qui prévienne la confusion des objets d'administration et de ceux de juridiction. » — « Qu'on distingue la police administrative, chargée de la sûreté, de la salubrité et des approvisionnements, de la police contentieuse qui tient au droit de juridiction. » — Les pays d'Etat formulent des demandes

(1) MALOUEY, *ap.* CHAMPION. *La France d'après les Cahiers*, p. 4.

analogues : « Que le pouvoir des Etats d'Artois soit réduit aux faits de pure administration... » (1).

De leur côté, les cahiers de la noblesse, les plus intéressants puisqu'ils émanent de privilégiés, réclament à plusieurs reprises la suppression des commissions particulières, des privilèges de *committimus*, la juridiction ordinaire devant seule être conservée : « Que le cours ordinaire de la justice, dit l'un d'eux, ne puisse être interrompu dans aucune occasion et sous aucun prétexte », qu'il n'y ait plus d'évocations, plus de justice retenue (2). — D'autre part, l'imprécision des compétences, l'antagonisme entre les officiers des juridictions ordinaires et ceux des juridictions d'exception étant « très préjudiciables aux sujets », il faut supprimer tout tribunal qui n'est pas de droit commun (3).

Les plaintes contre les intendants viennent beaucoup plus de la noblesse, de la bourgeoisie que du peuple, et cela s'explique aisément, car le peuple souffre beaucoup plus du despotisme féodal que « du despotisme ministériel », c'est-à-dire des intendants (4). Voici, par exemple, comment s'exprime, à l'égard des « commissaires du Conseil », le cahier de la noblesse de Montreuil-sur-Mer : « La plus grande marque de respect que nous puissions donner à Votre Majesté est de garder le silence sur leur administration. La preuve la moins équivoque

(1) Cahier de la noblesse de Chaumont-en-Vexin. — Cahier du tiers de Rouen, ap. DESJARDINS. *Les Cahiers des Etats généraux en 1789 et la législation criminelle*, p. 194, 195, 340.

(2) TOCQUEVILLE, p. 389, notes. — En effet, si la noblesse trouvait des avantages dans la pratique des évocations, elle avait parfois à en souffrir. — Vœux analogues dans les cahiers des villes ou villages : pour les villes, v. p. e. card. MATHIEU, *op. cit.*, p. 467.

(3) Cf. CHAMPION, *op. cit.*, p. 121-123.

(4) Cf. AULARD, *Histoire pol. de la R.*, p. 7.

de Votre tendresse pour Vos peuples sera de les soustraire à leur influence, et s'il est une branche de leurs fonctions qu'il soit nécessaire de perpétuer en leurs personnes, il sera d'une sage politique de les déguiser sous une autre dénomination que celle d'intendant. » (1) Il semble que Napoléon, en l'an VIII, ait profité de ce conseil.

Les Parlements vont plus loin dans leurs revendications : celui de Franche-Comté, en 1787, ne se contente pas de la suppression des intendants, il réclame l'application stricte du principe électif aux fonctions administratives. — Enfin, il est un point sur lequel tous les cahiers sont d'accord, c'est quand ils demandent que tout agent de l'Etat soit, en principe, responsable de ses actes : vœu dont tiendra compte — d'une façon d'ailleurs plus formelle qu'effective — l'article 15 de la Déclaration des droits.

Est-ce à dire qu'en supprimant les intendants, on entende transférer leurs pouvoirs aux Assemblées provinciales? Quelques cahiers le demandent, mais il semble que la majorité de l'opinion publique englobe les Assemblées et les intendants dans la même réprobation : un mémoire de l'époque dit que « les Assemblées provinciales, telles qu'elles sont constituées, sont des *intendances renforcées* », que la commission intermédiaire est une institution dangereuse, « soit qu'elle ambitionne les faveurs de l'autorité, soit qu'elle aspire à la considération que le public décerne à la résistance » (2). Ce sont les Etats provinciaux qui ont la

(1) Ap. CHAMPION, p. 78-79. — Comp. card. MATHIEU, p. 470.

(2) Ap. MONNET. *Histoire de l'Administration*, p. 83 sqque. — V. comme exemple de la faveur dont jouissent les Etats provinciaux dans l'opinion : card. MATHIEU, p. 425 et 468 (responsabilité des ministres).

faveur de l'opinion : l'exemple du Dauphiné a fait préférer ce régime à celui des Assemblées, et 118 cahiers, parmi lesquels beaucoup de la noblesse et du clergé, en demandent la constitution basée sur le principe électif. On les considère, à ce moment, comme « les apparences de l'aube du jour » (1).

En somme, le programme des cahiers peut se résumer ainsi : séparer le pouvoir administratif du pouvoir judiciaire, supprimer les tribunaux d'exception et les intendants, renoncer à la pratique des évocations, rendre à la justice ordinaire ce qui lui est indûment soustrait, établir le principe électif à la base du régime administratif. — Comment les Constituants allaient-ils remplir ce programme ?

II. — *Suppression des Parlements, des Intendants, du Conseil du Roi.*

En dépit des attaques violentes que contiennent les cahiers contre les intendants, ce n'est point par leur suppression que débute l'œuvre de réforme de la nouvelle Assemblée. Les Parlements sont les premiers abattus, et cela peut sembler extraordinaire, si l'on songe que ces grandes cours judiciaires avaient, depuis de longues années, fait échec à la royauté, qu'elles l'avaient, par leur opposition au libre fonctionnement des Assemblées provinciales, empêché d'accomplir son

(1) Les cahiers, outre l'application du régime électif sans aucune restriction, demandent souvent la liberté de la province et de son administration. — Dans le « Rapport fait au Roi par le Ministre de ses finances le 27 décembre 1788 », on voit que la Royauté songeait à donner satisfaction à l'opinion publique sur ce point. — V. aussi séance du 23 juin 1789 — Cf. AULARD. *Etudes sur la Révolution*, 1^{re} série, p. 44.

évolution vers un régime quasi-constitutionnel. Mais si les Parlements ont ainsi réclamé la réunion des Etats généraux, s'ils ont proclamé « le droit de la nation », cela ne veut pas dire qu'ils favorisent la Révolution. Ils veulent, comme on l'a très justement dit, le *statu quo*, mais à leur profit; ce droit de la nation ne leur a été qu'une arme dont ils se sont d'ailleurs imprudemment servi, car bientôt elle va se retourner contre eux. Les Constituants voyaient, en effet, dans les Parlements, un pouvoir rival du leur, pouvoir qu'ils craignaient d'autant plus raisonnablement que la Royauté même avait cédé devant lui; si l'on ajoute que, de leur côté, les Parlements eurent la maladresse de réclamer la convocation des Etats dans les formes féodales de 1614, ce qui les discrédita dans l'opinion, on comprendra que la nouvelle Assemblée n'ait point hésité à s'attaquer d'abord à leur institution (1).

C'est au cours de la discussion sur l'organisation départementale (3 novembre 1789) qu'Alexandre de Lameth demande la mise en vacance des Parlements, qu'il considère comme un grave obstacle à l'établissement des nouveaux corps administratifs et dont l'esprit lui semble suspect (2). Toutefois, avec un remarquable

(1) Cf. AULARD. *Hist. pol. de la R.*, p. 15-17.

(2) BUCHEZ. *Hist. Parlem.*; II, p. 203 sqque (2^e éd.). — Dans son rapport du 17 août sur l'organisation judiciaire, BERGASSE avait déjà fait entrevoir la suppression future des Parlements; il faut, « que le pouvoir judiciaire ne dépende essentiellement que de la volonté de la nation », dit-il (p. 19), et plus loin « Notre magistrature était fortement instituée pour résister au despotisme, mais maintenant qu'il n'y a plus de despotisme, si notre magistrature conservait toute la force de son institution, l'emploi de cette force pourrait facilement devenir dangereuse à la liberté » (p. 30). L'argumentation de Bergasse et Lameth sera reprise par THOURET (séance du 24 mars 1790. *Mavindal*, t. XII, p. 344). « N'examinons pas s'il fut sage de ne donner aux

sentiment des circonstances, il ne propose pas à l'Assemblée d'en décréter la suppression pure et simple : « Ce n'est pas, dit-il, que je veuille anticiper sur l'ordre de vos travaux et vous proposer de prononcer d'une manière absolue sur le sort des Parlements; mais je pense qu'il est une mesure importante à prendre à leur égard... c'est de retenir ces cours en vacance. » Il reconnaît que les Parlements ont eu le mérite de s'opposer souvent au despotisme ministériel, mais, tant qu'ils resteront en fonctions, « les amis de la liberté ne seront pas sans crainte » : ce pouvoir, rival de l'administration, « est incompatible avec la Constitution ». — Thouret, à son tour, soutient qu'on ne peut compter sur un corps privilégié, imparfaitement « converti », et l'Assemblée décrète que « tous les Parlements continueront à rester en vacance et que ceux qui seraient rentrés reprendront l'état de vacance ». (Déclaration du 3 novembre 1789.) Les chambres des vacations continuent seules à fonctionner (1).

Les Parlements ne se laissèrent pas abattre sans résistance. Le 6 novembre, la chambre des vacations de Rouen, déclare le Parlement « dépouillé injurieusement et par une force inouïe » et dénonce la déclaration comme tendant à établir l'anarchie dans le royaume (2).

droits de la nation d'autre sauvegarde contre l'autorité arbitraire du gouvernement que l'autorité aristocratique des corporations judiciaires dont l'intérêt devait être, alternativement, tantôt de s'élever au nom du peuple au-dessus du gouvernement et tantôt de s'unir au gouvernement contre la liberté du peuple... »

(1) La seule opposition véritable à ce décret vint de Fréteau qui craignait que les chambres des vacations, peu nombreuses, ne pussent juger tous les criminels.

(2) Un arrêt du Conseil cassa l'arrêté de cette chambre. Discussion à ce propos le 9 novembre : Barrère de Vieuzac déclare que les magistrats sont coupables de forfaiture. — Cf. BUCHEZ, II, p. 209.

Le 12, le Parlement de Metz proteste, et Rœderer, qui en fait partie, est obligé de reconnaître que cette « Compagnie » doit se soumettre à l'Assemblée (1). En décembre, c'est celui de Rennes; en mars 1790, au moment où la nouvelle administration s'organise, le Parlement de Bordeaux vient à son tour faire acte d'opposition; et, quand l'Assemblée a rendu son décret des 7-11 septembre, qui dispose : « les officiers des Parlements, tenant les chambres des vacations... cesseront leurs fonctions » (art. 15), la Chambre de Toulouse résiste encore et déclare qu'elle ne peut se détruire elle-même (2).

Après les Parlements, les intendants. Thouret, à la séance du 29 septembre 1789, démontre dans son rapport que la division en bailliages ou en généralités « ne peut être ni utilement, ni convenablement appliquée à l'ordre représentatif ». Il faut fonder sur des bases communes, dit-il, le double édifice de la représentation nationale et de l'administration municipale et provinciale : ces prémices admises, la suppression des anciennes autorités administratives s'impose. C'est ce que fait la loi du 22 décembre (section III art. 8 et 9) : les Etats provinciaux, Assemblées provinciales... demeureront supprimés du jour où les nouvelles administrations seront formées; d'autre part, « il n'y aura aucun intermédiaire

(1) RŒDERER. *Œuvres*, t. VI, p. 490.

(2) BUCHEZ, III, p. 25. et IV, p. 76-77. — PASQUIER nous apprend (*Mémoires*, I, p. 67-68) que le Parlement de Paris avait eu aussi la ferme intention de protester : le père du chancelier voulait rendre publique la lettre de protestation rédigée par d'anciens parlementaires. On préféra la tenir secrète. Mais, sous la Convention, cette lettre fut livrée au Comité de sûreté générale et « fut l'occasion de la guerre à mort que le Comité... déclara... à tous les parlementaires ».

entre les administrations de département et le pouvoir exécutif suprême. Les commissaires départis, les intendants et leurs subdélégués cesseront toutes fonctions aussitôt que les administrations de département seront entrées en activité ». Les anciens « vice-rois » disparaissent sans que personne songe à les défendre; mais, comme par une obscure revanche, ce même article 9 qui les supprimait devait être la cause de la faiblesse irrémédiable de la nouvelle Assemblée (1).

Thouret, dans son rapport du 24 mars 1790, avait présenté l'abolition des tribunaux d'exception comme une conséquence nécessaire du nouveau projet sur l'organisation judiciaire (2). En effet, le décret des 7-11 septembre supprime les élections, greniers à sel, juridictions des traites, maîtrises des eaux et forêts, cours des monnaies et cours des aides (art. 10) et son article 12 prévoit l'abolition des Chambres des comptes, abolition consacrée par le décret des 17-29 septembre 1791 (titre I, article 1^{er}) qui donne, en même temps, à l'Assemblée

(1) La crainte de voir réapparaître l'intendant — et sa suite — se manifeste encore après la Révolution : dans un « *Avis aux citoyens sur le choix des officiers municipaux* » (imprimé après la brochure de Bergasse), on invite les électeurs à ne pas élire « les agents du despotisme... ces subalternes des intendants depuis le subdélégué jusqu'au dernier commis ».

(2) Dans ce même rapport, Thouret s'exprime ainsi, à propos des cours souveraines : « Leur composition, calculée plutôt pour soumettre à l'autorité de ces cours d'immenses territoires, que pour mettre l'exercice de cette autorité à la portée de ceux qui en ont besoin, plutôt pour exciter... l'esprit de corps que pour rappeler aux tribunaux la place qu'ils occupent dans l'ordre des pouvoirs publics, cette composition, dis-je... flétrirait et compromettrait la constitution actuelle, si elle pouvait y surprendre une place » (*Mavida*, t. XII, p. 345.) Sur la proposition de Cazalès, on avait mis aux voix la question de savoir si l'ordre judiciaire serait reconstitué en entier ou seulement réformé. L'Assemblée décida la reconstitution entière.

législative le droit d'apurer « définitivement par elle-même les comptes de la nation (titre II, art. 1^{er}).

Quant au Conseil du Roi, il ne disparaît que peu à peu. Le 15 octobre 1789, un mémoire des ministres sur ses attributions est présenté à l'Assemblée : on y expose que le Conseil participe du pouvoir judiciaire (en tant que Cour de cassation et Tribunal d'appel des décisions des intendants...), du pouvoir exécutif (quand il s'agit de « dispositions locales et d'arrangements particuliers...»), parfois de l'un et de l'autre (quand l'intérêt du service public se trouve lié à des intérêts privés : par exemple, pour l'ouverture de canaux). Camus attaque vivement le Conseil, en raison même de cette confusion des pouvoirs, mais Blin montre que si l'on réduit les pouvoirs du Conseil, on sera amené à accroître ceux de l'autorité judiciaire. On finit par décider que les fonctions du Conseil ne dureront que provisoirement, jusqu'à l'établissement des tribunaux judiciaires (1). — Le décret des 27 novembre-1^{er} décembre 1790 dépouille en effet le Conseil de ses attributions judiciaires au profit du Tribunal de cassation, mais ce n'est que par les lois des 27 avril-25 mai 1791 sur l'organisation ministérielle, et des 27 avril-6 juillet renvoyant aux tribunaux les affaires pendantes devant le Conseil d'Etat, qu'il est définitivement dissous (2).

(1) Cf. DES CILLEULS. *Organisation du Contentieux*, p. 469 sqque. — Mavidal, t. IX, p. 454.

(2) Décret des 27 avril-25 mai 1791 (art. 35) : « Les maîtres des requêtes et les conseillers d'Etat sont supprimés. » Le décret des 27 avril-6 juillet, dans son article 1^{er}, dispose que toutes les difficultés judiciaires dont le Conseil d'Etat est saisi seront renvoyées devant les tribunaux ; en conséquence, toutes les affaires pendantes aux Conseils des finances, des dépêches, à la grande direction, à des commissions particulières et généralement toutes celles qui ne sont pas

L'Assemblée constituante a ainsi fait table rase des juridictions de l'ancien régime : sur quels principes va-t-elle maintenant s'appuyer pour établir l'ordre nouveau ?

CHAPITRE II

Travaux préparatoires

Si la Révolution a aboli les juridictions d'exception, elle n'a point songé à supprimer la juridiction administrative. Ce qu'elle a voulu avant tout, c'est éviter le retour du despotisme, la prédominance des Cours souveraines, et pour cela elle a tiré de Montesquieu et des Constitutions anglaise et américaine, un principe limitant chaque pouvoir, lui créant une sphère propre. Nous examinerons comment ce principe était compris des révolutionnaires et quelle forme ils lui donnèrent dans la Constitution.

I. — *La Séparation des Pouvoirs : la Théorie.*

« Il faut distinguer, dit Duport, dans une société, deux sortes de lois : les lois politiques et les lois civiles. Les premières embrassent les relations des individus

de la compétence de la Cour de cassation et qui existent aux diverses sections du Conseil et à des commissions soit par appel, soit par évocation, soit par attribution sont renvoyées aux tribunaux à qui la connaissance doit en appartenir. — Lanjuinais (séance du 27 avril) exprima la crainte que toutes les contestations soit judiciaires, soit administratives fussent indifféremment portées devant les tribunaux. Le rapporteur répondit que « toutes les affaires portées aux tribunaux seraient des affaires qui n'appartiennent pas à l'administration ». — Cf. DES CILLEULS, *loc. cit.*. — HENRION DE PANSEY. *De l'Autorité judiciaire en France*, II, p. 336.

avec la société ou celles des diverses institutions politiques entre elles. Les secondes déterminent les relations particulières d'individu à individu. C'est pour appliquer ces dernières lois que les juges sont spécialement et uniquement institués. A l'égard des lois politiques, jamais l'exécution ne peut en être confiée à des juges sans que la liberté publique ou particulière soit en péril. » (1) Le pouvoir judiciaire est donc exclusivement compétent en ce qui touche la propriété et l'état des personnes : mais il ne peut aller au-delà et ses attributions sont limitées aussi bien vis-à-vis du pouvoir législatif (« si les juges peuvent faire des règlements... la volonté générale cesse d'être connue... ») que du pouvoir exécutif (« ou les juges s'unissent intimement au pouvoir exécutif, et alors ils altèrent la liberté individuelle, ou ils se tournent contre lui et détruisent la liberté publique... »). Le Tribunal de cassation, seule cour supérieure, est créé pour contenir ce pouvoir « dans les bornes et dans les règles où la Constitution le renferme (2) », mais il ne juge que le point de droit.

(1) Rapport sur l'établissement du pouvoir judiciaire, 29 mars 1790 (MAVIDAL, XII, p. 408). — *Le Moniteur* ne donne qu'un sommaire de ce rapport. — Plus loin, Duport s'exprime ainsi : « Il faut interdire toute fonction politique aux juges ; ils doivent être chargés simplement de décider les différends qui s'établissent entre les citoyens... » Ces lois civiles, que le juge seul applique, sont « les conventions que les hommes font entre eux pour régler l'usage de leurs propriétés et l'exercice de leurs facultés naturelles ». — MONTESQUIEU. *Esprit des Loix*, liv. XI, ch. VI, disait que par le pouvoir judiciaire le prince ou le magistrat « punit les crimes ou juge les différends des particuliers ».

(2) Robespierre (séance du 25 mai 1790). On voit à ce propos quelle crainte inspirait aux Constituants toute cour susceptible de devenir souveraine. Robespierre appréhende que le Tribunal de cassation « ne puisse adopter un esprit particulier... opposé à celui du législateur ». Il veut donner au pouvoir législatif le droit de « contenir » le pouvoir judiciaire. Cf. BUCHEZ, *op. cit.* III, p. 465 (2^e éd.)

Partis de ce principe, les Constituants sont amenés à donner au pouvoir exécutif et au pouvoir administratif qui en dépend une compétence très large : les rapports des citoyens avec la société, aussi bien que ceux des diverses institutions entre elles, seront soumis à des tribunaux spéciaux. Les hommes qui ont établi la séparation des pouvoirs se rendent compte, en effet, que l'œuvre de réforme qu'ils veulent accomplir ne pourra être menée à bien si elle est subordonnée au contrôle incessant de l'autorité judiciaire intéressée à retarder sa marche ; en cela, la Constituante agit comme la Royauté, et il n'y a pas là seulement une idée théorique : la résistance des Parlements au cours des années 1787 et 1788 est encore présente à tous les esprits (1).

Cette méfiance à l'égard du pouvoir judiciaire s'explique encore par ce fait que l'accès de la justice étant devenu facile à tous les citoyens, ceux-ci ne craindraient point de poursuivre les administrateurs devant les tribunaux : c'est pourquoi la Constituante considère comme nécessaire la séparation *absolue* des pouvoirs judiciaires et administratifs. L'administration sera donc non seulement active, mais encore contentieuse, et les citoyens ne trouveront pas pour cela moins de garanties d'impartialité dans la personne de leurs juges administratifs, car ceux-ci seront, comme les magistrats de l'ordre judiciaire, élus par le peuple (2). Ce principe électif, dont les cahiers demandaient l'application, ne permet pourtant point de considérer le pouvoir admi-

(1) JÈZE. *Principes du Contentieux*, p. 123 et ESMEIN, *Droit Constitutionnel*, p. 370.

(2) Comp. Rapport de THOURET. « Quand la nation élit ses administrateurs, les ministres de la justice distributive ne doivent point se mêler de l'administration dont le soin ne leur est pas confié... »

nistratif contentieux comme un quatrième pouvoir : il ressort très nettement du passage suivant du discours de Duport, que la Constituante ne reconnaît que trois pouvoirs : « il existe un pouvoir constitué qui fait les lois, un autre qui les applique aux individus, un autre enfin qui les fait exécuter » (1). Les juges administratifs rentrent donc dans l'ordre exécutif et non dans l'ordre judiciaire, mais comme le Monarque et ses ministres pourraient abuser de l'autorité qui leur est ainsi conférée, et les corps administratifs excéder les limites qui leur sont posées, on les soumet au contrôle suprême du pouvoir législatif « représentant de la souveraineté nationale » (2).

II. — *Les Textes.*

Thouret demandait, dans son rapport, qu'on statuât constitutionnellement sur les points suivants : que les administrations sont dans la classe des agents du pouvoir exécutif, qu'elles ne peuvent exercer aucune partie de la puissance législative ni de la puissance judiciaire, qu'elles ne peuvent « être traversées ni arrêtées

(1) Rapport du 29 mars 1790, *loc. cit.*

(2) Comp. BOULATIGNIER. *Rapport*, p. 5-6. — « L'Assemblée Constituante ne pouvait pas ne pas apercevoir que renvoyer aux tribunaux la connaissance des contestations qui naîtraient de l'exécution des actes administratifs, c'était subordonner l'administration à l'autorité judiciaire et par suite enlever au pouvoir législatif la prérogative dont il se montrait si jaloux, d'imprimer la direction au pouvoir exécutif et de contrôler sa marche. » — Les Constituants trouvaient d'ailleurs le principe de la séparation des pouvoirs parfaitement compatible avec la Monarchie : celle-ci, disait Sieyès à Th. Paine qui défendait la République, « est bien plus propre à cette division des pouvoirs qui est le véritable boulevard de la liberté publique ». (*Moniteur*, 16 juillet 1791). C'est une preuve de plus à l'appui de ce fait qu'en 1789-91 on ne voulait pas détruire, mais organiser la Monarchie. — Cf. AULARD *Hist. Pol.*, p. 28 et 137.

dans leurs fonctions » par aucun acte du pouvoir judiciaire.

C'est ce dernier principe que les textes consacrent tout d'abord, et ce seul fait suffit à prouver l'importance toute spéciale qu'on y attache : la loi du 22 décembre 1789 (section III, art. 7) dispose : « Les administrations de département et de district ne pourront être troublées dans l'exercice de leurs fonctions administratives par aucun acte du pouvoir judiciaire », et nous trouvons dans l'instruction du 8 janvier 1790 le commentaire de cet article : « ...La Constitution ne serait pas moins violée, dit cette instruction, si le pouvoir judiciaire pouvait se mêler des choses d'administration et troubler, de quelque manière que ce fût, les corps administratifs dans l'exercice de leurs fonctions... Tout acte des tribunaux et des cours de justice tendant à contrarier ou à suspendre le mouvement de l'administration étant inconstitutionnel, demeurera sans effet et ne devra pas arrêter les corps administratifs dans l'exécution de leurs opérations. » Cet article 7, dont le décret des 7-14 octobre 1790 va bientôt tirer de si graves conséquences, reçoit sa sanction de la loi sur l'organisation judiciaire (16-24 août 1790, titre II, art. 13) : « Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions. » (1) Toutes ces dispositions se

(1) La même loi limite les pouvoirs des tribunaux vis-à-vis de l'autorité législative : ils ne pourront faire de règlements et devront s'adresser au législateur pour interpréter ou demander une loi (art. 10-12.) — V. Code pénal, art. 127.

trouvent enfin résumées dans la Constitution de 1791 (titre III, ch. V, art. 3).

Les textes qui, réciproquement, prévoient l'immixtion du pouvoir administratif dans les attributions du pouvoir judiciaire, sont moins nombreux : l'article 17 (titre II) de la loi de 16-24 août, abolissant les commissions extraordinaires et les évocations, limite par là-même le domaine de la juridiction administrative (1); d'autre part, l'instruction des 12-20 août 1790 concernant les fonctions des assemblées administratives (ch. I, § 1^{er}) leur dénie toute fonction législative ou judiciaire : « toute entreprise de leur part sur l'une ou l'autre de ces fonctions introduirait la confusion des pouvoirs, qui porterait l'atteinte la plus funeste aux principes ». Enfin, ces dispositions prennent place dans la Constitution (titre III, ch. IV, sect. II, art. 13). Remarquons cependant qu'aucune sanction pénale n'est prévue par ces textes (2).

En établissant la séparation des pouvoirs, la Constituante espérait mettre un obstacle infranchissable au retour du despotisme, à la restauration des cours souveraines, mais pour assurer l'application de ses réformes, il ne lui suffisait pas d'avoir soustrait l'administration aux entreprises des tribunaux, il lui fallait encore, dans le royaume si profondément divisé, rétablir une unité politique réelle.

(1) Remarquons que cet article 17 laisse une porte ouverte aux anciens abus : L'ordre des juridictions ne pourra être troublé, ni les justiciables distraits de leurs juges naturels « par d'autres attributions ou évocations que celles qui sont déterminées par la loi ». — V. aussi l'instruction du 8 janvier 1790.

(2) On ne les trouvera, ces sanctions, que dans les articles 130 et 131 du Code pénal.

III. — *Les idées centralisatrices
de la Révolution.*

La Révolution n'a pas tendu à « méthodiser l'anarchie, mais plutôt à accroître la puissance et les droits de l'autorité publique ». Elle semble avoir adopté les idées des physiocrates qui, partisans de la liberté économique, voulaient un pouvoir fort pour réaliser leur système : la législation révolutionnaire n'est point libérale c'est bien plutôt une législation d'Etat. Nous examinerons les diverses manifestations de cet état d'esprit, qui doit influencer directement sur la dépendance ou l'indépendance des juridictions administratives (1).

Dès l'origine du mouvement révolutionnaire, l'idée de l'intérêt général apparaît. La proclamation des 4-11 août s'exprime ainsi (art. 10) : « Une constitution nationale et la liberté publique étant plus avantageuses aux provinces que les privilèges dont quelques-unes jouissaient et dont le sacrifice est nécessaire à l'union intime de toutes les parties de l'empire, il est décidé que tous les privilèges particuliers des provinces, principautés... soit pécuniaires, soit de toute autre nature, sont abolis sans retour et demeureront confondus dans le *droit commun* de tous les Français » (2). Quand la question

(1) Cf. TOCQUEVILLE, p. 29. — LAFERRIÈRE, I, p. 185. — Mirabeau le père n'a confiance que dans l'action du pouvoir central pour réaliser les réformes qu'il préconise, et les opinions de son fils — en dépit de son attitude lors de la discussion de l'organisation départementale — se rapprochent des siennes (v. le passage d'une lettre de Mirabeau, *ap.* TOCQUEVILLE, p. 11). — De même QUESNAY est très opposé aux assemblées délibérantes : « Le système des contre-forces dans un gouvernement est une idée funeste. »

(2) La notion de l'intérêt général apparaît plus clairement encore dans le projet de décret que le duc d'Aiguillon proposait au 4 août :

de la division du royaume se pose, on voit bien quelques membres de l'Assemblée (Pison du Galland, du Dauphiné — Bengy-Puyvallée, du Berry) demander qu' « au lieu de découper la France comme un morceau de drap en 81 pièces, pour en faire 81 départements », on maintienne les anciennes généralités ; Mirabeau prend également la défense des anciennes divisions provinciales et, quand certains députés, poussant plus loin l'idée de centralisation, proposent de désigner les départements par de simples numéros, il s'oppose violemment à ce projet (1). Mais les idées décentralisatrices ne sont point celles de la majorité. Voici par exemple ce que dit l'instruction du 8 janvier 1790 : « L'Etat est un, les départements ne sont que des sections du même tout : une administration uniforme doit donc les embrasser tous dans un régime commun » (2). Tous les efforts de l'Assemblée, suppression des provinces, division uniforme du royaume, tendent donc à réaliser l'unité politique et administrative : c'est ce que Merlin exprimait parfaitement le 24 mai 1790 quand il disait : « L'intérêt de la nation est certainement d'être une, et par conséquent de multiplier, de fortifier tous les moyens propres à lui assurer cette unité, comme de détruire ou d'écarter tout ce qui serait capable de la troubler... Toutes les dispositions (que vous

« L'Assemblée... considérant que le premier et le plus sacré de ses devoirs est de faire céder les intérêts particuliers et personnels à l'intérêt général... »

(1) Séances des 3 et 9 novembre 1789. — Cf. DE LUCAY. *Ass. Prov.*, p. 285 et *Décentralisation*, p. 35. — Mirabeau voulait, tout en gardant les limites des provinces, subdiviser chacune d'elles de façon à former 120 départements.

(2) Cf. MAVIDAL. II, p. 203. — Les corps administratifs ne peuvent « varier à leur gré les principes et les formes de l'administration » ; d'où la disposition de l'art. 5 (section III) de la loi du 22 décembre 89.

avez prises) tendent évidemment au même but, celui d'unir toutes les parties de l'empire par un lien commun, de rassembler comme en un foyer toutes leurs forces et de donner à tous leurs mouvements un seul et unique point central. » En un mot, l'Assemblée paraît avoir sans cesse présente à l'esprit cette parole de Lafayette à Latour-Maubourg : « Surtout ne faites pas des provinces qui puissent devenir des républiques » (1).

Examinons maintenant comment les Constituants appliquèrent ces principes aux autorités administratives. — La Révolution ne reconnaît qu'une personnalité, celle de l'Etat : devant cette personnalité supérieure disparaissent toutes les autres ; le département, en particulier, n'a à cette époque aucune existence propre : ce n'est pas un centre d'administration autonome, mais l'une des 80 parcelles formées du morcellement des provinces (2). Il n'existe que relativement à l'Etat : les impôts qu'il perçoit sont presque exclusivement des impôts d'Etat, il n'a point de propriétés dont il puisse tirer des ressources, pas d'établissements publics, et ce sont les recettes

(1) Ap. MONNET, *op. cit.*, p. 153. — Le discours de Merlin fut prononcé lors de la discussion sur le Tribunal de cassation. — Comp. ce que disait Thouret, à propos du titre II de la Constitution de 1791 : « La multiplicité des départements est la plus sûre garantie de leur subordination et le plus fort obstacle aux entreprises fédératives. » — Target prônait aussi les 80 parcelles qui permettent aux administrés d'entrer en communication rapide avec l'autorité administrative.

(2) La Révolution ne reconnaîtra pas non plus la personnalité des établissements ecclésiastiques, des corporations laïques, des hôpitaux, même des communes. A partir de l'an VIII, il faudra refaire ce qui a été détruit. — Cf. BERTHÉLEMY. *Droit adm.* (4^e éd.), p. 28, note 2. — Pour la question de la centralisation, v. AUCOC. *Controverses sur la décentr.*, p. 28, qui résume ainsi l'œuvre de la Constituante : « Centralisation politique, décentralisation administrative. » Cette formule ne nous semble parfaitement juste qu'en ce qui touche les communes.

de l'Etat qui servent à payer les travaux qu'il exécute. Sur ce point, toutefois, il y a une exception : l'instruction du 17 avril 1791 sur le service des ponts et chaussées met à la charge du département une partie des dépenses occasionnées par les travaux de routes, mais on ne lui reconnaît point pour cela le droit de faire surveiller ces travaux par des agents qui lui soient propres : la direction en est dévolue aux seuls agents de l'Etat (1). Il faut ajouter que l'approbation de l'autorité supérieure est nécessaire pour toute délibération des assemblées de départements sur les objets intéressant l'administration générale du royaume ou sur des entreprises nouvelles ou des travaux extraordinaires (loi du 22 décembre, sect. III, art. 5) (2).

Mais, si le département, en tant que pouvoir local, voit ses attributions limitées, son rôle devient d'une importance toute spéciale quand il s'agit de surveiller les administrations inférieures. « Un des points essentiels de la Constitution, dit l'instruction du 8 janvier 1790, est l'entière et absolue subordination des administrations et des directoires de district aux administrations et aux directoires de départements... Sans l'observation exacte et rigoureuse de cette subordination, l'administration cesserait d'être régulière et uniforme dans chaque départ-

(1) Les départements ne pouvaient établir ni répartir aucun impôt au-delà des sommes fixées par le Corps législatif, ni faire aucun emprunt sans autorisation du même pouvoir. Barnave avait en vain demandé plus d'initiative sur ce point pour les départements. On mit seulement à leur disposition des sous additionnels aux contributions foncière et mobilière : 4 sous pour livre au maximum. — Comp. ci-dessus, Ch. III, § 1^{er}.

(2) Cette approbation n'est plus nécessaire pour l'expédition des affaires particulières et tout ce qui s'exécute en vertu de délibérations déjà approuvées. — Cf. Instruction du 8 janvier 1790 (MAVIDAL, *loc. cit.*)

tement; les efforts des différentes parties pourraient bientôt ne plus concourir au plus grand bien de tout; les districts, au lieu d'être des sections d'une administration commune, deviendraient des administrations en chef, indépendantes et rivales, et l'autorité administrative dans le département n'appartiendrait plus au corps supérieur à qui la Constitution la confère pour tout le département » — En résumé, « le principe constitutionnel sur la distribution des pouvoirs administratifs est que l'autorité descende du Roi aux administrateurs du département, de celle-ci aux administrations du district, et de ces dernières aux municipalités. » — L'Assemblée ne pouvait exprimer plus nettement sa conception de la hiérarchie et de la centralisation; entre le roi « chef suprême de l'administration générale » d'une part, les districts et les municipalités d'autre part, se trouve « l'autorité interposée » du département, intermédiaire nécessaire du pouvoir central; toutes les parties de l'empire, comme le disait Merlin, sont donc unies par un lien commun, toutes leurs forces concentrées en un même foyer (1).

Ainsi nous croyons pouvoir affirmer qu'au moment où la Constituante élabore les grandes lois sur l'organisation départementale et communale, elle est guidée par des idées centralisatrices (2). Mais, comme le mon-

(1) La Constitution de 1791 dira de même (titre III, ch. IV, sect. II, art. 1) : « Il y a dans chaque département une administration supérieure et dans chaque district une administration subordonnée. » Auparavant, la loi du 22 décembre 1789 (sect. III, art. 3) avait dit : « Les administrations de district ne participeront à toutes ces fonctions (d'administration générale) que sous l'autorité interposée des administrations de département. »

(2) On peut citer encore, à l'appui de notre thèse, l'art. 2 (titre III, ch. IV, sect. II) de la Constitution de 1791 : « Les administrateurs n'ont aucun caractère de représentation. Ils sont des agents élus à temps

trera la suite de ce travail, en déléguant aux municipalités élues directement par le peuple des fonctions d'administration générale, en ne reconnaissant aux procureurs-syndics aucun pouvoir effectif, bref, en limitant imprudemment l'action de l'autorité exécutive, elle travaille à ruiner l'édifice qu'elle vient d'élever : partie de la centralisation, elle arrive à décentraliser (1).

IV. — *Les projets relatifs à la juridiction administrative : le projet de Thouret.*

Le pouvoir judiciaire étant exclusivement compétent pour trancher les litiges intéressant la liberté civile, le pouvoir administratif seul compétent pour trancher ceux qui intéressent la liberté politique, comment la Constituante va-t-elle organiser la juridiction administrative ? Nous nous occuperons d'abord de ce que l'on appelle aujourd'hui le contentieux des actes de gestion.

A la séance du 22 décembre 1789, Thouret vient, au nom du Comité de Constitution, déposer un projet sur l'organisation judiciaire, dont le titre XV est consacré aux juges en matière d'administration et d'impôt (2). Il déclare tout d'abord que le Comité s'est efforcé de

par le peuple, pour exercer sous la surveillance et l'autorité du Roi, les fonctions administratives. » — RÖDERER (séance du 10 août 1791) s'était opposé à cette rédaction : « Tout citoyen élu, disait-il, est représentant de celui qui l'a élu. » (*Œuvres*, VI, p. 557 sqque.)

(1) THOURET, dans son rapport, annonce le mal sans s'en douter quand il parle « du petit état municipal composé du territoire entier de la commune ». (BUCHEZ. II, p. 430.) — Comp. Note II.

(2) Le rapport de Thouret se trouve dans MAVIDAL, t. X, p. 718, son projet est imprimé à la page 733 sqque du même tome. — On sait que l'une des questions posées par l'Assemblée au Comité était la suivante : « Les tribunaux ordinaires seront-ils compétents pour toutes sortes de matières ou établira-t-on quelques tribunaux d'exception ? »

rendre à la justice ordinaire tout ce qu'on en a détaché en faveur des tribunaux d'exception, puis il ajoute : « Telle est la complication des affaires d'un grand royaume, telle est leur immense variété que les juges de paix, les tribunaux de district, les tribunaux de département et les cours supérieures ne pourraient sans de graves inconvénients juger certaines discussions d'une nature particulière. Le Comité proposera donc de donner aux municipalités le jugement de diverses matières de police, de conserver les juridictions sur les objets de commerce, partout où elles seront nécessaires et utiles ; enfin, d'établir dans chaque département un tribunal d'administration qui jugera d'après des lois précises et des formes déterminées les affaires contentieuses qui peuvent s'élever à l'occasion de l'impôt ou relativement à l'administration. » On applique à ce tribunal les mêmes principes d'organisation qu'à un tribunal ordinaire : les électeurs qui nomment déjà les administrateurs de département éliront, au scrutin individuel, les cinq juges du tribunal d'administration (art. 2 du projet).

En matière de contributions directes, les contribuables se pourvoient (« par voie d'administration » dit le projet) d'abord au directoire de district, qui tâchera de concilier l'affaire ; si la conciliation échoue, l'affaire sera portée au tribunal d'administration, qui décidera en dernier ressort. Les entrepreneurs de travaux publics, pour les difficultés s'élevant soit dans l'interprétation, soit dans l'exécution des clauses de leurs marchés, iront en conciliation devant le directoire du département ; si l'affaire n'est pas conciliée, elle sera portée devant le tribunal d'administration. La procédure est la même pour les contestations entre l'administration et les particuliers pour indemnités à raison de terrains pris ou fouillés. Les particuliers qui se plai-

gnent du fait personnel de l'entrepreneur, et non de l'administration, iront devant la municipalité du lieu où le dommage a été commis ; si la conciliation échoue, le tribunal d'administration devient compétent (1). L'article 4 du projet contient une disposition qui paraît étrange : « Tant que les impôts indirects subsisteront, dit-il, les actions pour fraudes commises à la perception de ces droits seront portées en première instance au tribunal d'administration, en appel à la Cour supérieure de justice. » (2) On ne comprend guère pourquoi l'administration, compétente en premier ressort, se trouve dessaisie en appel. — En matière de voirie, le départ de compétence est plus rationnel : l'administration en appartient aux corps administratifs, la police de la conservation au tribunal d'administration pour les grandes routes, au tribunal de district pour les chemins vicinaux. Les dispositions concernant les eaux et forêts sont à peu près identiques (3).

Ce premier projet, dont bien des dispositions étaient sujettes à caution, fut remanié en partie ; on diminua de 5 à 3 le nombre des juges du tribunal et on fit dis-

(1) Pour toute contestation touchant l'interprétation des marchés de travaux et les indemnités de terrains pris, pour toute réclamation contre les entrepreneurs, le tribunal est compétent en dernier ressort (après avis du directoire ou de la municipalité) (art. 9).

(2) Un bureau de cinq membres serait formé, dans chaque cour, pour juger ces appels. D'après le titre II art. 4 du projet, ces cours supérieures de justice établies « dans les villes dont la situation sera jugée la plus convenable » auraient pour ressort le territoire de trois ou quatre départements.

(3) Le projet (art. 5) prévoit la conservation des tribunaux existants pour les traites. — L'attribution de compétence au tribunal d'administration en matière de « police de conservation » des grandes routes est particulièrement intéressante : on y trouve l'origine de la compétence administrative en matière de contravention de grande voirie. — V. ci-dessous, tit. III, ch. III, § II.

paraître de l'article 4 le paragraphe qui donnait compétence en appel à la Cour supérieure de justice en matière de contributions directes ; le tribunal d'administration jugea en premier et dernier ressort.

Cette analyse du projet de Thouret montre de quelle façon les Constituants entendaient appliquer leurs principes : le pouvoir judiciaire étant incompetent, la nation élira ses juges administratifs comme elle élit ses magistrats, les formes seront fixées par la loi, la procédure sera simple, les frais nuls ou très réduits. Mais — il est important de le noter — si le tribunal d'administration juge en dernier ressort, il n'est pas le seul juge : les directoires de département, de district, les municipalités font office de conciliateurs, et le tribunal ne prononce, sauf exception, que quand les autorités inférieures ont échoué. Remarquons encore que l'on ne distingue pas, dans le projet remanié, les impôts directs des indirects ; le contentieux en est uniformément confié aux tribunaux administratifs, avec cette seule différence qu'en matière d'impôt indirect, le tribunal juge en premier et dernier ressort sans conciliation.

Si le projet de Thouret avait été adopté, l'organisation de la juridiction administrative en 1789 aurait, par certains côtés, rappelé notre organisation actuelle ; mais il y avait, dans ce projet, certaines dispositions qui ne pouvaient être admises des membres de l'Assemblée.

V. — *La proposition de Chabroud.*

La discussion sur l'établissement des tribunaux d'administration commence le 30 mars 1790. Chabroud, député du Dauphiné, prend la parole contre le pro-

jet (1). L'organisation que propose le Comité, dit-il, présente beaucoup d'inconvénients semblables à ceux qui existaient sous l'ancien régime : le « Comité supprime des tribunaux d'exception pour créer d'autres tribunaux d'exception ». Si l'Assemblée adopte un pareil système, voilà « les citoyens en proie aux fins de non procéder, aux conflits, aux règlements de juges, et à tout ce que la chicane peut tirer de parti de l'incertitude des compétences ». D'après lui, l'Assemblée pourrait adopter un système beaucoup plus simple et offrant autant de garanties (2). Les matières touchant la police, l'administration et les impôts ont « leurs rapports d'ordonnance générale et leurs rapports d'intérêt particulier. Les officiers municipaux doivent faire des dispositions générales pour qu'une bonne police soit observée ; les corps administratifs doivent régler la marche de l'administration et de la perception de l'impôt. Les officiers municipaux et les corps administratifs doivent même avoir ce droit de répondre aux demandes des citoyens que l'on appelle la juridiction gracieuse ; jusque là il n'est pas nécessaire de créer des tribunaux ».

Mais, ajoute Chabroud, « aussitôt qu'un différend survient entre des particuliers, aussitôt qu'une opposition est formée, voilà un litige dont les administrateurs ne doivent pas connaître, parce qu'ils ne sont pas juges ; et s'il n'y a aucun motif d'en ravir la connaissance aux

(1) Le projet de Thouret avait été distribué dans les provinces pour y provoquer les observations des autorités. Le discours de Chabroud se trouve dans MAVIDAL, t. XII, p. 450.

(2) Nous laissons de côté, dans le discours de Chabroud, toute l'argumentation relative aux tribunaux de commerce. Chabroud ne voulait pas de ces tribunaux : il suffisait, d'après lui, d'ajouter des négociants aux juges ordinaires ; les négociants seraient les vrais juges.

tribunaux ordinaires, il ne faut pas créer inutilement d'autres tribunaux ». Il semble donc que l'autorité judiciaire doive connaître de tous les litiges où la puissance publique n'est pas en jeu. — Mais une grave objection se présente : les tribunaux ordinaires, juges du contentieux administratif, vont contrarier sans cesse la marche de l'administration. A cela, Chabroud répond que ces tribunaux seront « assujettis à se conformer aux décisions d'ordonnance générale » et qu'on aura, pour les rappeler à leur devoir, les mêmes moyens qui les forceront à se conformer aux lois (1). Pour donner d'ailleurs plus de garanties à l'administration, les procureurs-syndics pourront, si l'intérêt public l'exige, intervenir dans le litige touchant l'administration et l'impôt, et, en tout cas, ils devront être entendus. Et Chabroud conclut : « La Constitution ne doit rien excepter de la compétence des tribunaux ordinaires » ; il propose donc de décréter que « les juges seront rendus propres à connaître de toutes les matières. »

La proposition de Chabroud est parfaitement raisonnable, quand elle affirme qu'administrer et juger sont deux fonctions absolument distinctes ; c'est d'ailleurs la conséquence logique du principe de la séparation des pouvoirs. Elle présente surtout cet avantage considérable d'assurer, par la suppression de tout tribunal d'exception, l'unité des compétences, d'éviter ces conflits incessants que toute dualité de juridiction entraîne forcément avec elle. L'Assemblée ne pouvait pas ne pas se rendre compte de cela : nous avons eü, en effet, l'occasion de remarquer qu'elle considérait « l'enchevêtre-

(1) Ricard (de Nîmes) demanda, à la même séance, que tous les tribunaux fussent subordonnés directement au Roi, ainsi que « les baillis l'étaient sous Philippe le Bel ».

ment » des compétences comme une des plaies de l'ancien régime (1). Mais ce système avait, aux yeux des Constituants, un vice fondamental : il élargissait les attributions du pouvoir judiciaire. Or, il ne faut pas oublier que ce pouvoir est alors des plus suspects. Thouret avait pu, quelques jours auparavant, dire, aux applaudissements de la majorité : « Si la nation doit s'honorer de la vertu de quelques magistrats bons patriotes, une foule de faits, malheureusement incontestables, annoncent que le plus grand nombre hésitent encore à se montrer citoyens, et qu'en général l'esprit des grandes corporations judiciaires est un esprit ennemi de la régénération. » (2) Si, en effet, l'on se rappelle qu'à ce moment les Parlements sont en révolte ouverte contre l'Assemblée, on comprendra les raisons qui firent échouer la proposition de Chabroud.

VI. — *La proposition de Pezons.*

Le 27 mai, la discussion reprend avec le discours de Pezons, du Tarn (3). Le point de départ de son argumentation est le même que celui de Chabroud : « Le Comité, dit-il, vous propose l'établissement de quatre-vingt-trois cours des aides : c'est couvrir la France de juges, accabler les peuples de frais et les tourmenter

(1) L'opinion de l'Assemblée, à cette séance, nous est connue par cette note que Chabroud ajoute à son discours imprimé : « J'ai traité cette dernière question (celle de la multiplicité des compétences) très sommairement, parce qu'il m'avait semblé qu'il n'y avait presque qu'une opinion dans l'Assemblée sur les dangers de la diversité des compétences. »

(2) Séance du 24 mars 1790. — Desmeuniers dira de même (séance du 27 mai 1790) : « Je regarderais comme un malheur que les tribunaux ordinaires s'ingérassent dans toutes les affaires. »

(3) MARIDAL, t. XVII, p. 673 sqque.

encore par des questions de compétence. » Il faut, à tout prix, éviter ce retour aux anciennes institutions, mais par quel moyen ? Pezons n'a pas recours au pouvoir judiciaire. — On a, dit-il, établi dans le département un directoire de huit membres, dans le district un directoire de quatre membres ; ces directoires, élus par le peuple pour un temps court et toujours en activité, sont chargés de toutes les affaires de l'administration : « Pourquoi ne videraient-ils pas les affaires contentieuses qui en dépendent ? Auront-ils moins de lumières, moins d'équité que les anciennes assemblées d'États ou leurs commissions, que les intendants, que les cours des aides ? Le Comité veut que les affaires soient jugées sans frais et sur simples mémoires. Les administrateurs sont sans doute plus propres que les juges à vider les différends, avec ce dégagement de tout l'appareil de la chicane. » — Au point de vue de la compétence, Pezons distingue : dans les affaires où les particuliers sont seuls directement intéressés (contestations sur le taux des cotisations ou la perception des impôts indirects), le directoire juge seul ; mais les affaires qui mettent en jeu les intérêts des corps administratifs (contentieux des travaux publics) sont jugées par « l'entière administration du département ». Le procureur-syndic plaide devant elle contre les particuliers (1).

Pezons conclut ainsi : l'Assemblée a posé les bases de l'organisation judiciaire : juges de paix, tribunaux de district et de département, Tribunal de cassation. Son œuvre doit s'arrêter là, car, « pour le genre adminis-

(1) Il n'y a pas à craindre, dit Pezons, la partialité des administrateurs, car, sous l'ancien régime « les tribunaux, le Conseil du Roi condamnaient souvent le ministère public ou l'administration ; vous n'espérez pas moins d'équité sous une constitution libre ».

tratif, il n'y a plus rien à faire ». Les directoires connaissant des litiges administratifs, point n'est besoin de nouveaux tribunaux; le plaideur n'est plus exposé à l'incertitude des compétences; l'ordre administratif est rigoureusement séparé de l'ordre judiciaire.

Ce plan, « supérieur et simple » au dire de son auteur, obtient la faveur de l'Assemblée. Mais Le Chapelier intervient, disant qu'il est impossible de donner une solution immédiate; que l'on ne peut « juger s'il y aura un tribunal pour l'impôt avant que d'avoir arrêté l'organisation de l'impôt ». Target appuie son collègue et, malgré l'opposition de Tronchet, on disjoint le titre relatif aux tribunaux administratifs du projet de loi sur l'organisation judiciaire on le renvoie au Comité, afin qu'il revienne « avec tout son plan » (1). En ce qui touche le contentieux des contributions, l'ajournement fut d'ailleurs court : moins de huit jours après, sur rapport fait d'urgence par le Comité des finances, l'Assemblée défère, à titre provisoire, le jugement des contestations en matière de taxes directes aux assemblées de département (décret des 6-13 juin 1790) (2). Mais c'est seulement trois mois

(1) Mais, à cette séance, l'Assemblée décrète qu'il y aura des tribunaux de commerce.

(2) Barnave disait déjà, le 23 novembre 1789 : « Il est impossible de ne pas attribuer aux assemblées administratives la force coactive nécessaire pour l'exécution des décrets ; il est naturel dès lors de leur accorder la connaissance des contestations relatives aux impôts. » M. DE LUCAY. *Ass. Prov.*, p. 298, fait remarquer que la réserve « à titre provisoire » contenue dans le décret du 6 juin, s'applique plus à la composition qu'à l'étendue du tribunal. Il semble en effet qu'à... ce moment l'idée de faire de l'administrateur le juge du contentieux administratif soit définitivement adoptée. Les dispositions du décret des 6-13 juin sont reproduites dans l'art. 10 du « décret pour mettre les nouveaux corps administratifs en activité ». (28-30 juin-2 juillet

plus tard (7 septembre) qu'est votée — sans discussion d'ailleurs — la loi organique de la juridiction administrative. Par cette loi, l'Assemblée faisait sien, à part quelques détails, le projet de Pezons : l'affaire, même contentieuse, reste administrative, et le principe de la séparation des pouvoirs prend ainsi un sens inattendu (1). Son indépendance absolue vis-à-vis de l'autorité judiciaire aboutit à rendre l'administration juge en sa propre cause; l'agent administratif sera libre de tout contrôle juridictionnel, et l'administré ne pourra réclamer que devant l'administrateur (2). Mais « couvrir la France de juges », comme disait Pezons, réveiller les anciennes questions de compétence (3), rendre coûteuse la justice, surtout étendre les attributions du pouvoir judiciaire, voilà ce que la Constituante veut avant tout éviter; à ceux qui doutent de l'impartialité des administrateurs, elle répond qu'étant élus, ils offrent les plus sérieuses garanties; enfin — et ce rapprochement a son importance — par la même loi qui consacre les attributions contentieuses de l'administration, l'Assemblée

90), et dans le titre IV, art. 1, de la loi des 23 novembre-1^{er} décembre de la même année. — La loi sur l'organisation judiciaire ne parle pas des tribunaux d'administration.

(1) V. sur ce point DARESTE, p. 166, et DUGUIT, *La Sép. des Pouv.*, p. 605.

(2) Ainsi, comme le dit M. ESMEIN (*Droit Constit.*, p. 370), l'administration « s'organise judiciairement pour juger ». — Les directoires de département ou de district n'offrent souvent que des garanties limitées au point de vue de la compétence juridique. Mais les Constituants n'y voient pas d'inconvénients : il faut « qu'un homme de bon sens vienne rectifier l'esprit de dubitation qu'ont souvent les hommes barbouillés de la science de la justice », disait Danton. — Comp JÈZE, *op. cit.*, p. 125.

(3) L'Assemblée se figure qu'en faisant de l'administrateur un juge, elle évite l'enchevêtrement des compétences. C'est le contraire qui est vrai.

supprime les anciennes juridictions d'exception (1). Ces diverses considérations l'ont sans doute déterminée à admettre la confusion du contentieux et de l'administration dans les mêmes mains ; elle ne semble pas s'apercevoir qu'elle ressuscite ainsi l'ancien régime qui cumulait, dans la personne de l'intendant, l'administration et la juridiction, qu'elle ne fait que substituer une collectivité à une individualité, qu'en un mot elle viole ce principe de la séparation des pouvoirs qu'elle vient de proclamer (2).

CHAPITRE III

La juridiction des directoires

Les corps administratifs créés par la loi du 22 décembre 1789 entrent en fonction dans les premiers jours de juillet 1790. Ils sont composés, dans le département, de 36 membres élus à deux degrés, qui choisissent 8 d'entre

(1) Sur ce point, v. JACQUELIN. *Principes dominants du Contentieux*, p. 32 et 48. — VIVIEN. *Etudes administratives*, 2^e éd., t. I, p. 135.

(2) Postérieurement à la loi du 7-11 septembre, une tentative fut faite pour soumettre les corps administratifs au contrôle du pouvoir judiciaire. Lors de la discussion de l'art. 3, ch. V. de la Constitution (séance du 16 août 1791), DURAND DE MAILLANE demande qu'on prenne en considération l'amendement suivant : « Qu'il soit toujours loisible de réclamer contre les corps administratifs, contre la nation elle-même, l'exécution de la loi devant les tribunaux. » A quoi Desmeuniers (rapporteur) répond que si l'on adopte cette disposition, tous les citoyens iront porter plainte aux tribunaux contre la non exécution d'un règlement d'administration publique. On se trouvera alors saisir les tribunaux de la connaissance d'affaires que l'Assemblée leur a enlevée expressément. C'est à l'administration même qu'il faut s'adresser. Après ces observations, l'art. 3 est adopté sans changements. (Cf MAVIDAL, t. XXX, p. 462.)

eux pour former le directoire ; dans le district, le directoire se compose de 4 membres. C'est entre ces assemblées « toujours en activité » que la loi des 7-11 septembre 1790 distribue, dans des proportions variables, les attributions contentieuses (1).

I. — *Contributions directes.*

Les contribuables qui ont à se plaindre du taux de leur cotisation en matière de contributions directes s'adressent au directoire de district qui prononce sur l'avis de la municipalité (qui aura fait la répartition) ; la partie qui se croira lésée pourra se pourvoir devant le directoire de département qui décidera en dernier ressort, sur simples mémoires et sans formes de procédure (art 1). Le directoire de district est donc ici juge en premier ressort, l'appel va au département. — Mais cet article ne nous donne aucun détail sur la forme des réclamations : il faut donc recourir aux lois postérieures sur la matière (2). Pour la contribution foncière, par exemple, les détails nous sont fournis par la loi des

(1) Le décret des 7-11 septembre est intitulé : « Décret additionnel à celui du 16 août sur l'organisation judiciaire, titre XIV. » Il y a là une erreur ; car le décret sur l'organisation judiciaire n'a que douze titres (v. la note sous cette loi dans DUVERGIER). — Sur la mise en activité des directoires. V. Note I.

(2) Avant la mise en vigueur du nouveau système d'impôts, le Comité des finances de la Constituante se trouvait en face de difficultés considérables touchant le contentieux des impôts de l'ancien régime. Cela apparaît nettement lorsqu'on parcourt la correspondance du Comité des finances avec les départements. Le directoire du département de l'Allier, par exemple, se plaint des erreurs et doubles emplois contenus dans les rôles des vingtièmes : son devoir dit-il est d'accélérer la perception des impôts, mais il se voit forcé, par une justice rigoureuse, d'accorder des décharges et réductions nombreuses. (Arch. Nat., D, VI, 79-94, 9.)

21-28 août 1791. Les demandes en mutation de cote émanées de particuliers peuvent être accordées, dit cette loi, par les municipalités, sauf appel au directoire du district. Pour les réclamations en matière de double emploi et pour les demandes en réduction de cotes, ce sont les directoires de district qui sont compétents en premier ressort (1). Enfin, au cas où la demande en réduction émane d'une communauté, le directoire du département reste le seul juge (2).

Il y a deux remarques importantes à faire sur ce point : en premier lieu, les décisions des directoires de district sont exécutoires provisoirement, nonobstant tout appel au département. En second lieu « tous avis et décisions en cette matière sont motivés ». En général, les autorités administratives ne sont pas tenues de motiver leurs décisions ; ici, au contraire, elles y sont forcées et

(1) Voici la procédure suivie en matière de demandes en réduction émanant de particuliers. Le mémoire étant remis dans les trois mois de la publication du rôle, le district consulte la municipalité du lieu des biens. Si la délibération du Conseil général de la commune conclut à la justesse de la réclamation, le directoire de district prononce la réduction ; si la réclamation n'est jugée fondée qu'en partie, on communique la délibération au particulier qui y adhère ou non ; dans l'affirmative, le district prononce la réduction ; dans la négative, il y a lieu à expertise, après quoi le district prononce (art. 5-16.)

(2) Alors la procédure change : la délibération du Conseil général à la suite de laquelle la demande a été faite est soumise au département qui la renvoie au district. On la communique ensuite aux communautés du district non réclamantes. Leur avis reçu, le district l'envoie, en y joignant le sien, au directoire de département qui prononce (art. 23-29). On sait que les communautés ne pouvaient réclamer qu'après avoir mis leur rôle en recouvrement. Le district de Versailles, par exemple, est d'avis de rejeter une demande de la commune faite sans justification de mise en recouvrement du rôle ; le département la rejette en effet (délib. 14 juin 1792, registre 13). Dans le cas où c'est le district qui réclame, c'est non le directoire, mais le Conseil du département qui prononce (art. 41.)

la raison s'en aperçoit aisément : on veut éviter que les directoires n'accordent trop facilement des réductions de cotes. C'est dans ce but, croyons-nous, beaucoup plus que dans celui de garantir les citoyens contre l'arbitraire, que cette disposition a été insérée dans la loi (1).

Le décret des 17 mars - 10 avril 1791 avait reconnu à tout contribuable justifiant avoir été cotisé à une somme supérieure au sixième de son revenu net foncier le droit d'obtenir une réduction ; en conséquence, une somme de quatre millions avait été mise à la disposition des administrations de département pour être par elles employée en décharges et réductions. Cette disposition était empruntée à un règlement en vigueur dans le Berry : nouvelle preuve de l'influence exercée par les assemblées provinciales sur l'administration révolutionnaire (2).

Quant aux actions civiles relatives à la perception des impôts indirects, elles sont jugées en premier et dernier ressort par les juges de district, et la loi prévoit la formation d'un bureau de trois juges pris dans ce tribunal, qui prononcera sur ces litiges après avoir entendu le commissaire du Roi (art. 2) (3). Mais, au mois de septembre 1790, les tribunaux judiciaires ne sont pas encore en activité ; aussi le décret des 9-19 octobre 1790 décide-

(1) Nous donnons, à titre de curiosité, cet arrêté du directoire du département de S.-et-O. : « Monsieur, Frère du Roy sera tenu de payer à la décharge de M. de Conty une somme de..., attendu que la rente qui donne lieu à imposition est payable par Monsieur sans aucune retenue. » (12 nov. 91, registre 11).

(2) Cf. STOURM *op. cit.* I, p. 85-6 et 155. — L'arrêté qui prononçait la décharge était « reçu pour comptant par le collecteur chargé du recouvrement ». (Exemple : Versailles, 7 octobre 1790).

(3) Cette disposition est contraire au principe adopté par la Constituante, qu'il y aurait toujours deux degrés de juridiction.

t-il que les membres des directoires de département nommeront dans leur sein trois commissaires formant « un comité contentieux provisoire », lequel, en attendant le moment où les juges de district seront en activité, connaîtra du contentieux de celles des impositions indirectes et autres parties de l'administration auparavant attribué aux commissaires départis. Ainsi l'Assemblée ne soumet que provisoirement le contentieux des contributions indirectes aux autorités administratives; dans la suite, le pouvoir judiciaire seul en connaîtra et il en est encore de même aujourd'hui.

On se rappelle que le projet de Thouret ne distinguait pas entre les impôts directs et indirects; le tribunal d'administration connaissait également des uns et des autres, en appel ou en premier et dernier ressort. Mais quand ce projet eût été repoussé, le contentieux des contributions directes fut attribué provisoirement aux administrations de département; pourquoi, dès lors, l'Assemblée attribue-t-elle compétence au pouvoir judiciaire en matière de contributions indirectes? C'est là un point sur lequel les travaux préparatoires ne nous renseignent aucunement, et l'on en est réduit aux hypothèses. D'après M. Laferrière, les révolutionnaires se rendent compte de la différence qui existe entre les procédés d'assiette et de recouvrement des deux catégories d'impôts; si la puissance publique y est intéressée, l'administration doit être seule compétente et c'est ce qui a lieu pour les contributions directes; si, au contraire, l'assiette et la perception ne mettent pas directement en cause la puissance publique, rien ne s'oppose à ce que l'autorité judiciaire soit reconnue compétente: c'est le cas des contributions indirectes. Ces raisons sont, en effet, communément admises de nos jours, mais rien ne prouve qu'elles le fussent sous la Révolution. — Pour notre part, nous inclinons à penser qu'il y a ici encore

une survivance de l'ancien régime : parfois les tribunaux royaux de droit commun étaient appelés à juger les actions civiles en matière de contributions indirectes, par exemple en matière de gabelle. Peut-être les Constituants voulurent-ils généraliser ce qui n'était autrefois qu'une exception. Mais ceci n'est encore qu'une hypothèse (1).

II. — *Travaux publics et Voirie.*

Le directoire de district peut ne jouer que le rôle de conciliateur, et le directoire de département, si la conciliation échoue, juger en premier et dernier ressort : c'est le cas pour les difficultés qui s'élèvent entre l'administration et les entrepreneurs de travaux publics sur l'interprétation ou l'exécution des clauses de leurs marchés (2). Ces règles s'appliquent également aux « demandes et contestations sur le règlement des indemnités dues aux particuliers, à raison des terrains pris ou fouillés pour la confection des chemins, canaux ou autres ouvrages publics ». (7-11 septembre, art 3 et 4). Cette dernière disposition est particulièrement importante car la Révolution, comme l'Ancien Régime, entend par « terrains pris ou fouillés » non seulement

(1) M. JÈZE avoue qu'il ne trouve pas d'explication dans les travaux préparatoires. Comp. LAFERRIÈRE. I, p. 691-2. — Cette compétence du pouvoir judiciaire est confirmée par une série de lois postérieures : 5 ventôse an VII (art. 88) pour les contributions indirectes proprement dites (appelées autrefois droits réunis), 22 frimaire an VIII (art. 65) enregistrement ; 2 vendémiaire an VIII (art. 3) octrois. — Auparavant, la loi des 26-29 août 1790 (titre IV, art. 3) avait attribué à l'autorité judiciaire le contentieux des taxes postales.

(2) Mais, quand la conciliation a échoué, le directoire du département ne peut juger qu'après avoir pris l'avis motivé du directoire de district.

ceux qui sont soumis à la servitude d'occupation temporaire, mais encore les terrains expropriés (1). Aussi l'administration ne juge-t-elle point seule en ces sortes d'affaires : les Constituants se souviennent en effet des plaintes que soulevaient autrefois les dépossessions arbitraires de l'intendant, juge unique en matière d'expropriation, et veulent donner à cette propriété, que la Constitution de 1791 déclare « inviolable et sacrée » (2), des garanties nouvelles. Le directoire de département prononcera en dernier ressort, mais « conformément à l'estimation qui en sera faite par le juge de paix et ses assesseurs ». C'est là une innovation d'une grande importance. Des magistrats, indépendants de l'administration, évaluent le dommage causé, la réparation due, lorsque l'intérêt public « exigera le sacrifice » d'une propriété, et le département ne pourra discuter cette estimation. A cela, la Déclaration des droits ajoute que l'indemnité sera préalable.

Mais, ces garanties nouvelles données au droit de propriété, il semble que l'Assemblée n'ait point eu à cœur de les faire respecter. Dans les décrets portant concession de travaux publics, nous trouvons — comme autrefois dans les lettres patentes adressées aux intendants (3) — un article réservant la compétence des directoires de département. Ainsi le décret des 4-12 juin 1791, relatif au canal de Givors, dispose (art. 2) :

(1) Nous n'avons, en parcourant les registres des délibérations du directoire de département de Seine-et-Oise, rencontré que très rarement le terme « expropriation ».

(2) Déclaration des droits du 20 août 1789 et 3 septembre 91 (art. 17). — Ibid. Constitution de l'an III (art. 358). Mais cette Constitution ne répète point le mot « préalable » contenu dans la déclaration de 1791.

(3) V. Introduction. — Cf. LAFERRIÈRE. I, p. 173.

« Les difficultés, s'il en survient, seront portées d'abord au directoire du district et terminées définitivement par celui du département » : aucune intervention du pouvoir judiciaire n'est prévue (1). Cette méconnaissance de la loi des 7-11 septembre est encore plus manifeste dans la loi des 8-10 juillet 1791 concernant les travaux militaires, qui dispose : « Dans le cas où le propriétaire se refuserait de céder sa propriété, les directoires des corps administratifs seront consultés et chargés de l'estimation... » (titre IV, art. 7). Bien plus, un rapport de Poncin, fait à l'Assemblée le 21 mai 1791 (relatif au canal de Givors dont nous avons parlé), montre que c'est en connaissance de cause qu'on restreint ainsi les attributions du pouvoir judiciaire (2). On n'a pas voulu, dit le rapport, que les directoires fussent, en quelque sorte, juges et parties, et voilà pourquoi le décret du 7 septembre les a obligés « d'homologuer une estimation à laquelle ils n'avaient aucune part ». Mais cela ne s'applique qu'aux travaux faits aux frais du département ou du Trésor public ; quand il s'agit de travaux faits par des compagnies, cette estimation judiciaire n'a pas de raison d'être. L'estimation du juge de paix, « qu'un intérêt particulier peut conduire » ou « qui pourrait ne pas avoir les compétences requises », n'offre aucune garantie. Ainsi, poussée par

(1) Même disposition dans les décrets du 9 novembre 1790, 21 mai 1791 (vallée de l'Arc). Pourtant un décret du 16 novembre 1790, tout en donnant au directoire du département d'Indre-et-Loire le droit de trancher toutes difficultés qui s'élèveraient « au sujet de la perfection du canal de la Dive », réserve la compétence des « tribunaux judiciaires naturels aux parties » pour les actions en indemnité.

(2) Pr.-verb. de l'Assemblée (coll. Baudouin, n° 657, p. 9). — Cf. *Répert. du Droit adm.* V° *Expropriation*, p. 195 (article de M. GARSONNET).

cette méfiance persistante à l'égard des juges ordinaires, l'Assemblée se déjuge quand elle décrète que les difficultés seront portées en première instance au directoire de district, et en appel à celui de département sans aucune intervention du juge de paix. Il ne s'agit là que d'un cas particulier, mais le principe posé était susceptible d'être indéfiniment étendu : nous verrons qu'il en fut ainsi en fait.

Une question se pose ici : les directoires donnèrent-ils un effet rétroactif aux lois concernant le contentieux de l'expropriation ? Si l'on se base sur plusieurs exemples puisés dans les délibérations du directoire de Seine-et-Oise, il semble qu'on puisse répondre par la négative. Voici une espèce, entre bien d'autres : un chemin a été ouvert, avant 89, en vertu d'un arrêt du Conseil ; un particulier exproprié s'est adressé à l'intendant « pour avoir paiement de son envahissement », mais celui-ci a refusé. La Révolution éclate. Le particulier réclame alors au directoire de district, qui accepte le principe de l'indemnité ; mais le directoire de département la refuse, étant donné que le chemin en question a été ouvert sous l'ancienne administration et que le décret sur le droit à indemnité préalable ne peut avoir d'effet rétroactif (1).

(1) Délib. 2 mars 1792 (registre 15). Il s'agit en l'espèce d'un chemin menant du château de Morangis à la route de Fontainebleau. Ce château appartenait au « sieur Foullon, de son vivant conseiller d'Etat » ; c'est son gendre, l'intendant Berthier, qui refuse toute indemnité. — Dans une affaire analogue (délib. du 15 juillet 1791, registre 12), le directoire du département refuse une indemnité pour « terrains pris » et dommages causés par fouilles aux héritiers du sieur de Cossé : « Ouï le procureur-syndic. Considérant qu'on ne peut donner un effet rétroactif à la loi du 20 août 1789 et qu'ainsi les héritiers de Cossé ne peuvent prétendre à une indemnité, car la direction du chemin a été arrêtée avant cette date. » — La raison

Il y a, dans la loi de septembre, un cas où le directoire de district juge sans appel : c'est celui où les particuliers se plaignent de torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'administration. L'autorité conciliatrice (la conciliation est toujours à la base de l'organisation des tribunaux révolutionnaires) réside alors dans la municipalité du lieu où les dommages ont été commis. Ainsi la Constituante ne craint point de donner, dans les litiges de cette sorte, un rôle à ces assemblées inférieures ; mais ce n'est pas là une nouveauté : auparavant, elle leur avait déjà attribué le contentieux de l'exécution des lois et règlements de police (1). — La loi réserve le cas où les torts et dommages procèdent du fait de l'administration. Quelle est alors l'autorité compétente ? La question ne fait plus doute aujourd'hui, mais en 1790 il n'en est pas de même. M. Laferrière et M. Berthélemy sont d'avis qu'en réservant le cas où les dommages seraient dûs à la faute de l'administration, la loi entend soustraire l'Etat à la juridiction des directoires de district et des municipalités : les Constituants, qui cherchent sans cesse à sauvegarder les droits de l'administration, veulent que les recours contre l'Etat soient portés devant l'administra-

principale à laquelle semble céder le directoire est d'ordre pécuniaire : si on donnait un effet rétroactif à ces lois, dit un arrêté, « on serait tenu de faire droit à un grand nombre de pareilles demandes ». La Révolution répudie les charges que lui impose l'arbitraire de l'Ancien Régime.

(1) Loi des 16-24 août 90 (titre XI, art. 1). L'appel était porté devant les tribunaux de district (art. 6). Auparavant il était porté devant les anciens bailliages (loi des 23 mars-20 avril 90). — Les anciens pouvoirs juridictionnels des municipalités lui avaient été conservés par la loi des 28-30 décembre 1789. — Comp. loi des 19-22 juillet 1791 (art. 46).

tion centrale, c'est-à-dire devant les ministres. Cela est d'ailleurs conforme aux principes adoptés par l'Assemblée pour les actions tendant à faire déclarer l'Etat débiteur : ce contentieux est de la compétence exclusive du gouvernement (1).

En matière de voirie, la loi établit un départ de compétence entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire : tout ce qui touche l'administration de la grande voirie appartient aux corps administratifs; la police de la conservation, tant pour la grande que la petite voirie, aux juges de district (art. 6). On confirme ainsi les pouvoirs que la loi du 22 décembre 1789 (sect. III, art. 2) donnait aux administrations de département qui, sous l'autorité et l'inspection du roi, sont chargées de toutes les parties de l'administration, « notamment de celles qui sont relatives... à la conservation des propriétés publiques à celle des forêts, rivières, chemins et autres choses communes ». D'autre part, la loi des 26 juillet-15 août 1790 avait chargé les mêmes administrations d'empêcher toute dégradation « des arbres dont la conservation intéresse le public » (art. 10) (2).

Cette séparation de l'administration et de la police, applicable aux bois et forêts, n'empêche point les corps administratifs de collaborer à la répression des contraventions : on leur reconnaît, à cet égard un pouvoir de

(1) MACAREL. *Eléments de jurisp. admin.*, II, p. 260, soutient également la compétence des ministres. — CORMENIN. *Droit adm.*, II, p. 430, cite un arrêt de 1825 qui reconnaît également cette compétence. — Cf. BERTHÉLEMY (4^e éd.), p. 620. · V. la discussion sur ce point dans LAFERRIÈRE, I, p. 193 et les notes. — Nous reviendrons sur cette question en nous occupant de la compétence des conseils de préfecture.

(2) On sait que c'est à propos d'une question de voirie que fut rendu le décret des 7-14 octobre 1790.

surveillance. Par exemple, un particulier fait ravalier sa maison sans avoir, au préalable, obtenu l'autorisation nécessaire; la contravention est constatée par le conducteur principal des ponts et chaussées qui en avise le directoire, et c'est à la requête de ce dernier que le particulier est poursuivi devant les tribunaux judiciaires, seuls compétents pour prononcer une peine (1). — Les attributions des anciens bureaux des finances sont donc partagées, après 89, entre l'autorité administrative et judiciaire: en matière de grande voirie, l'administration n'a point encore de pouvoir répressif.

III. — *Elections.*

L'instruction des 12-20 août 1790 concernant les fonctions des assemblées administratives donne aux directoires de département le droit de prononcer la nullité des élections municipales dans les divers cas déterminés par la loi (2). « On ne peut trop leur recommander, ajoute l'instruction, ni trop de vigilance dans la vérification des faits, ni trop de circonspection et de prudence dans leurs décisions. » Etant donné l'état de fermentation des campagnes à cette époque, cette recommandation n'est point inutile. — Mais les difficultés auxquelles donne lieu la mise en activité des lois sur

(1) Versailles : délib. 8 pluviôse an V (registre 42). Cette espèce, bien que prise dans un arrêté du Directoire, s'applique également à la Constituante. — Le particulier était poursuivi conformément à une ordonnance du bureau des finances de 1781. On sait que la loi des 19-22 juillet 1791 avait confirmé provisoirement les anciens règlements sur la voirie, mais cette disposition, d'après la loi, n'avait pas pour résultat de conserver « des attributions ci-devant faites sur ces objets à des tribunaux particuliers » (art. 29).

(2) Ch. I, § VII. L'instruction énumère huit cas d'annulation : convocation irrégulière, suffrages donnés tumultueusement...

l'administration décident bientôt l'Assemblée à compléter ses dispositions en cette matière.

Le 2 mars 1791, Desmeuniers présente un rapport sur « la manière de juger les contestations, tant sur la forme et la régularité des assemblées et des élections que sur les conditions d'éligibilité » (1). Il commence par établir que les questions relatives aux assemblées et aux élections ne peuvent appartenir aux tribunaux, qui sortiraient ainsi de la ligne judiciaire, ni au pouvoir exécutif, « car la liberté publique serait en danger ». — D'autre part, ces discussions « absorberaient le temps de la législature », et les jugements rendus par une cour particulière seraient suspects : ces contestations « ne pouvant être jugées que sur les lieux, ce pouvoir doit être délégué aux administrations de département » — Les principes posés par Desmeuniers sont discutés à la séance du 13 mars suivant. Un député fait d'abord remarquer que le projet du Comité de Constitution met les électeurs entre les mains des administrations, après avoir mis celles-ci dans les mains des ministres (2). Cette observation frappe d'autant plus l'Assemblée qu'elle n'a qu'une confiance limitée dans le « révolutionnarisme » des administrations de département : aussi décrète-t-elle le recours au Corps législatif contre les décisions des directoires. — Tronchet, à son tour, proteste contre la compétence absolue attribuée à l'administration ; il fait justement observer que les aptitudes individuelles sont du ressort des tribunaux. Ses vues sont adoptées par l'Assemblée, qui décide que les con-

(1) BUCHEZ, IV, p. 459 sqque (2^e éd.). Ce rapport traite aussi du recours hiérarchique.

(2) Allusion au pouvoir d'annulation donné à l'autorité supérieure. V ci-dessous, ch. IV, § II.

testations sur la qualité personnelle de citoyen actif ou éligible seront portées devant l'autorité judiciaire (1).

C'est ainsi qu'est votée la loi des 15-27 mars 1791, dont le chapitre II est relatif au contentieux des élections. Le directoire de district connaît de toute contestation sur la régularité des assemblées de commune (élections des municipalités) ou de canton (élections des juges de paix) (2) — ou des assemblées de négociants...; l'appel est porté au département. — En second lieu, le directoire du département est juge du contentieux de la régularité des assemblées primaires et électorales par district, de la forme des élections dans la nomination des électeurs, administrateurs, procureurs et juges de district. L'appel est porté au directoire du département dont le chef-lieu est le plus voisin, « sauf le recours au Corps législatif ». — Enfin, les contestations sur la régularité des assemblées électorales par département et sur la forme d'élection des administrations départementales, des évêques... sont décidées par le directoire du département dont le chef-lieu est le plus voisin; l'appel est porté devant le directoire de l'un des trois départements dont les chefs-lieux sont les plus voisins de celui qui aura prononcé en première instance, — le tout sauf recours au Corps législatif.

(1) Le Corps législatif connaît seul de toute question relative aux élections des députés, des membres du Tribunal de cassation et du Haut-Jury.

(2) Cette disposition de la loi des 15-27 mars 1791 modifie l'art. 3 du décret des 7-10 novembre 1790 qui donnait provisoirement au directoire du département — après avis du district — la connaissance de toute contestation (formes des élections, conditions d'éligibilité) en matière d'élections des juges de district, de commerce, et de paix. — La loi des 15-27 mars attribue toujours compétence « au conseil ou au directoire » qu'il s'agisse du district ou du département. C'est une exception au principe que seul le directoire juge.

Mais la loi réserve la compétence judiciaire sur la question d'aptitude personnelle. Un exemple : dans l'assemblée primaire du canton de Saint-Germain plusieurs citoyens ont été exclus sous prétexte de domesticité. Ils réclament au directoire du district qui se déclare incompétent : il faut distinguer, dit celui-ci « les réclamations relatives aux droits des citoyens exclus des assemblées, sous quelque prétexte que ce soit, d'avec les réclamations fondées sur des vices qui frapperaient d'illégalité l'intégralité des opérations d'une assemblée primaire. Dans le premier cas, elles sont de la compétence des tribunaux ; dans le second cas, elles sont de la décision des corps administratifs ». — Cette distinction fondamentale subsiste encore aujourd'hui (1).

IV. — *Matières diverses : Engagements, Domaines nationaux.*

La même instruction des 12-20 août 1790, qui donne au directoire de département le droit de prononcer la nullité des élections municipales, lui attribue la solution des difficultés qui pourront naître entre les municipalités et les gardes nationales : le directoire termine

(1) Le directoire de département homologue l'arrêté du district (Versailles, 1^{er} septembre 1792, registre 20). Voici une affaire qui montre la procédure suivie en matière d'élections municipales (9 novembre 1790, registre 2). — Mémoire « en forme de plaintes » de plusieurs habitants d'une paroisse contre la municipalité illégalement nommée, adressé au district et mémoire de ladite municipalité au district. — Enquête : le district annule les élections. Requête au directoire de département qui prend l'avis du district : le procureur-syndic est entendu et le directoire homologue l'avis du district ; en même temps, il décrète que le district nommera un commissaire chargé provisoirement des fonctions municipales, mais seulement pour l'administration.

l'affaire sur les observations et l'avis du district (1). On peut rattacher à cette disposition celle de la loi sur le recrutement, des 5-25 mars 1791 (titre III, art. 20 et 21) : les difficultés entre la municipalité et les recruteurs, commissaires des guerres ou officiers appelés pour juger de la validité des engagements ou de leur restitution, sont portées devant le directoire de département. La compétence que l'on reconnaît ici à l'administration prouve que, sous la Révolution, on était déjà d'avis que l'Etat, quand il reçoit des engagements, agit plus comme puissance publique que comme contractant ; mais, en cela comme en bien d'autres matières, la Révolution imite l'Ancien Régime : l'intendant connaissait autrefois de ces contestations (2).

Quant aux biens nationaux, une distinction importante doit être faite : les lois des 28 octobre - 5 novembre 1790 (dont l'article 2, titre I, confie — en principe — aux corps administratifs la gestion des biens déclarés nationaux) et des 15-27 mars 1791 réservent aux tribunaux la connaissance des réclamations dirigées contre le domaine de l'Etat (3) ; au contraire, l'administration est seule compétente, en principe du moins, en matière de ventes. La raison de ce départ de compétence est toute politique : le décret des 14-17 mai 1790 dit, dans son préambule, que le but de l'Assemblée, en ordonnant la vente des domaines nationaux, est « l'accroissement heureux du nombre des propriétaires » ; plus tard (décret du 3 novembre 1790) les ventes sont destinées à soutenir la valeur des assignats. Mais, quel que soit le but

(1) Ch. I, § 9, *Des Gardes nationales*.

(2) Cf. LAFERRIÈRE, I, p. 616.

(3) Réclamations qui étaient autrefois de la compétence des chambres des comptes et autres juridictions spéciales.

visé, but politique ou financier, l'Etat, en aliénant un bien national, agit moins comme propriétaire que comme puissance publique, car il confère à l'acquéreur de ce bien des droits qui n'auraient pu naître d'un contrat de vente ordinaire (1). On se trouve donc ici en dehors du droit commun, et c'est ainsi que peut s'expliquer la compétence administrative. Nous aurons l'occasion de suivre l'évolution de ce contentieux, mais ce qu'il importe de remarquer dès à présent, c'est que, sous la Constituante et la Législative (et en partie sous la Convention), l'administration n'est pas exclusivement compétente : le débat peut en effet porter soit sur la validité de l'adjudication (un tiers prétendant, par exemple, que le domaine vendu comme national lui appartient et qu'il en jouissait avant l'aliénation à titre patrimonial), soit sur l'interprétation, l'application ou l'exécution de l'acte d'adjudication ; dans le premier cas, une question de propriété se pose et l'autorité judiciaire est reconnue compétente ; dans le second, c'est l'autorité administrative qui juge (2). — Mais, dès 1790, la haute main reste

(1) Cf. SAGNAC. *Législ. civile*, p. 170 sqque. — LAFERRIÈRE, I, p. 556. — Comp. BERTHÉLEMY, p. 26. — La vente était efficace même si l'Etat avait vendu la chose d'autrui, elle purgeait les droits réels, mettait l'acquéreur à l'abri de toute revendication ; l'Etat indemnisait le possesseur évincé, mais celui-ci ne pouvait en aucun cas inquiéter le nouveau possesseur. Toutes ces conséquences ne furent tirées du principe que plus tard.

(2) Cf. HENRION DE PANSEY. *De l'Autorité judiciaire*, II, p. 338. D'après la loi des 28 octobre-5 novembre 1790 (titre III, art. 13), les actions en justice relatives aux domaines nationaux intentées par les corps administratifs le sont au nom du procureur général syndic de département, qui doit y être habilité par arrêté du directoire de département (art. 14). — Les actions de même espèce intentées contre les corps administratifs ne peuvent l'être qu'après avis du directoire de district et décision du département ; si le directoire n'a pas statué dans le mois, le citoyen peut porter son action devant les tribunaux (art. 15). — V. BAVOUX. *Des Conflits*, I, p. 117. —

à l'Assemblée qui, en vertu de la loi des 22 novembre-1^{er} décembre, se reconnaît non seulement le droit d'ordonner, par un décret sanctionné par le roi, mais celui de réviser l'aliénation des biens du domaine national(1).

Il faut rattacher au contentieux général des biens nationaux, celui des biens d'émigrés. Le décret des 30 mars-8 avril 1792 donne aux directoires de département toute compétence pour terminer « les difficultés qui pourront s'élever sur le fait de l'absence ou sur l'administration des biens séquestrés » (art. 12). Ce sont eux qui réintègrent dans leurs biens les émigrés rentrés en France depuis le 9 février 1792 (ou qui rentreront dans le mois suivant la promulgation du décret du 30 mars, art. 24); — la solution de ces litiges, à raison des questions de fait qu'elle soulève (absence ou non absence par exemple), des enquêtes qu'elle nécessite, est pour les directoires une source toujours nouvelle de difficultés (2) : à partir du mois d'avril, les réclamations des émigrés ou pseudo-émigrés se multiplient devant le directoire du département de Seine-et-Oise.

(Voyez aussi titre IV : des créanciers particuliers des maisons, corps... supprimés.) — Exemple de contentieux d'interprétation : Un particulier s'oppose à ce qu'un lopin de terre compris, d'après lui, dans l'adjudication qui lui a été faite d'un bien national, fasse partie d'une nouvelle adjudication que se propose de faire le district. Le directoire de district lui donne tort, disant que le lopin de terre ne fait pas partie de l'ancienne adjudication ; le directoire de département annule l'arrêté du district... (18 novembre 91, registre 11.)

(1) On trouve dans les lois relatives aux biens du clergé mis à la disposition de la nation, de nombreux textes donnant aux directoires non seulement un droit de décision, mais un véritable pouvoir contentieux : lois des 22 avril, 27 mai 1790, 14-27 avril 1791, 28 septembre-18 octobre 1791 (créances contre les communautés).

(2) Exemple : (Versailles, délib. 16 juillet 1792, registre 19) M^{me} de Noailles, veuve de La Mark, demande que ses propriétés, sises à Saint-Germain, soient exemptées de la rigueur des lois relatives aux émigrés (séquestre), attendu que son absence a été causée par des

Ainsi les directoires héritent tout à la fois des attributions des intendants, des officiers des élections et des eaux et forêts des trésoriers de France ; mais c'est la succession de l'intendant qui fait leur véritable puissance. Sur ce point, la tendance de l'Assemblée est très nette : elle ne voit que des avantages à substituer au pouvoir du seul commissaire départi un pouvoir collectif, il lui semble qu'une réunion de citoyens élus qui délibèrent et discutent offre toute garantie aux particuliers. Une telle conception est assurément dangereuse — le législateur de l'an VIII ne manquera pas de l'observer — mais elle le devient plus encore quand les décrets du 22 juillet et du 28 août 1792 rendent publiques les séances des directoires : le contrôle des clubs peut s'exercer au grand jour, et non plus seulement de façon occulte, sur la juridiction administrative.

En somme, si la Révolution rend au pouvoir judiciaire la connaissance de litiges autrefois jugés administrativement, par les cours des aides par exemple, des raisons le plus souvent politiques la poussent à élargir sans cesse le domaine du contentieux administratif. « En donnant tout à coup au pouvoir administratif jusque-là si peu connu, si imparfaitement défini, et mêlé de toutes parts avec le pouvoir judiciaire... une juridiction illimitée, elle laisse, sans le vouloir et sans s'en douter, un instrument redoutable dans les mains du gouvernement. » (1)

affaires de famille. Le district de Saint-Germain, considérant que la cause de l'absence n'a pas été constatée, est d'avis que la loi doit être appliquée...

(1) Cf. CORMENIN. *Questions de droit adm.*, préface, p. VI-VIII. — Comp. MONNET, p. 162. — On reconnaît parfois au directoire de département un véritable pouvoir judiciaire : c'est ainsi qu'il peut prononcer la transportation des prêtres astreints au serment et qui

CHAPITRE IV

Les Voies de recours

I. — *Recours contre les décisions contentieuses des directoires.*

L'Ancien Régime, nous le savons, posait en principe que l'on peut toujours en appeler du délégué au déléguant et c'est en vertu de ce principe que les particuliers portaient au Conseil du Roi leurs recours contre les décisions de l'intendant : c'était une garantie contre l'arbitraire, si minime fût-elle en réalité. La Révolution est, sur ce point, moins soucieuse des intérêts des particuliers que la Monarchie : elle ne prévoit pas en effet de recours contentieux contre les décisions des directoires. Partant de cette idée que les directoires sont élus et qu'en conséquence on ne peut suspecter leur impartialité, elle se contente de soumettre leurs décisions aussi bien contentieuses qu'administratives au contrôle de l'autorité supérieure (1).

D'après l'article 17 de la loi des 27 avril-25 mai 1791, le Conseil d'Etat, c'est-à-dire le roi assisté de ses ministres (2), peut annuler dans certains cas les décisions

l'ont refusé ou rétracté. Si le district fait opposition à la demande (formulée par vingt citoyens actifs), c'est le département qui juge après enquête (décret du 27 mai 1792 aggravant les dispositions de celui du 22 novembre 1791). De la juridiction administrative, on passe à la justice criminelle.

(1) Cf. LAFERRIÈRE. I, p. 195.

(2) V. ci-dessous § III.

juridictionnelles rendues en dernier ressort par les directoires. Mais, en exerçant ce droit, il faut bien remarquer que le Conseil n'agit point comme juridiction, mais comme autorité supérieure : la partie ne peut venir discuter devant lui ; c'est purement une discussion entre le roi et ses ministres, identique à celle qui aurait lieu pour l'annulation d'un acte de puissance publique. Si nous cherchions, dans notre organisation actuelle, une image équivalente, nous dirions que tout se passe comme si le Conseil des ministres annulait par décret l'arrêté d'un conseil de préfecture (en supposant d'ailleurs que le Conseil d'Etat n'existe pas et que l'arrêté est, par suite, rendu en dernier ressort). Mais, ce qui est plus grave, le particulier ne peut espérer l'annulation ou la réformation de la décision contentieuse qu'il juge mal rendue que si cette décision est entachée d'incompétence ou si elle viole la loi. Le premier cas est prévu par le décret des 7-14 octobre 1790, qui renvoie au roi « les réclamations d'incompétence à l'égard des corps administratifs » (1) ; le second résulte de la comparaison de l'article 5 (titre III, ch. IV, sect. II) de la Constitution de 1791 sur le recours hiérarchique avec l'article 17 de la loi des 27 avril-25 mai : la législation révolutionnaire confondant sous une même dénomination les décisions administratives et contentieuses des directoires, il faut leur appliquer les mêmes causes d'annulation (2). C'est

(1) Ce décret ne donne point à tout citoyen le droit de traduire les actes illégaux de l'administration devant une juridiction : il ne fait qu'appliquer le principe hiérarchique. Il ne faut donc point voir là un véritable recours pour excès de pouvoir. — Voyez LAFERRIÈRE, *Origine et dével. du Rec. pour E. de P.*, p. 306 et DUGUIT, *Sép. des pouv.*, p. 610 sqque.

(2) L'art. 5 dont il s'agit donne au roi le droit d'annuler les décisions des Corps administratifs « contraires aux lois et aux ordres

pourquoi M. Laferrière a pu dire qu'« en dehors des cas d'excès de pouvoir intéressant l'ordre public », les décisions des directoires ne peuvent être annulées. On voit par là combien peu sérieuses étaient les garanties données aux parties contre l'arbitraire ou l'ignorance des administrateurs

Pourtant, le contrôle qu'exerce le Conseil d'Etat sur les arrêtés rendus en dernier ressort semble avoir été fort étendu, car la loi sur l'organisation ministérielle prend des mesures destinées à le limiter. Son article 27 porte : « Le recours contre les jugements rendus en dernier ressort, aux termes de l'article 2 du décret du 7 septembre 1790, par les tribunaux de district en matière de contributions indirectes, devant être porté au Tribunal de cassation ne pourra, en aucun cas, être porté au Conseil d'Etat. » Il faut voir dans cette disposition non seulement le désir d'affirmer une fois de plus le départ de compétence établi en matière de contributions, mais encore celui d'empêcher les ministres d'étendre abusivement leurs pouvoirs de contrôle.

II. — *Les Recours hiérarchiques : pouvoirs du Roi et de l'Assemblée.*

Si les directoires de district et de département sont investis d'un large pouvoir juridictionnel en ce qui touche les actes dits de gestion, en revanche la législation révolutionnaire n'admet point de débat contentieux à propos des actes de puissance publique : un seul recours est alors possible, c'est le recours hiérarchique

qu'il leur aura donnés ». L'article 32 de la loi des 15-27 mars 1791 distinguait les infractions aux règles établies par la constitution des corps administratifs, aux lois de l'Etat et aux ordres du roi.

devant l'autorité supérieure. Cette disposition fort peu libérale est cependant conforme aux idées de la Constituante : laisser discuter la légalité d'un acte de cette espèce par une juridiction administrative — à plus forte raison l'Assemblée refuse-t-elle de reconnaître ce droit à la juridiction ordinaire — ce serait entraver la marche de l'administration et partant celle des réformes (1) ; cet acte sera annulé ou réformé, s'il y a lieu, mais on ne pourra le discuter. L'autorité supérieure est donc seule revêtue d'un pouvoir en cette matière, et la loi n'en distingue pas les modes d'exercice : d'une part l'autorité annulera d'office ou sur la réclamation d'un tiers, et la réclamation de ce tiers sera recevable qu'elle soit fondée sur la lésion d'un intérêt ou la méconnaissance d'un droit ; d'autre part, la décision de cette autorité qui n'agit pas comme juridiction, n'aura point les caractères d'un jugement, mais d'un acte d'administration. La législation de cette époque confond en un bloc les divers recours que la jurisprudence du Conseil d'Etat a peu à peu dégagés au cours du xix^e siècle (2).

A la séance du 23 novembre 1789, une vive discussion avait eu lieu sur la question de savoir quels seraient les rapports du roi avec les corps administratifs. Le Comité avait, dans son projet, proposé de décréter l'entière subordination des assemblées administratives à l'autorité du roi, « chef suprême de l'administration

(1) C'est pourquoi l'Assemblée a repoussé la proposition de Durand de Maillane qui aboutissait à donner aux tribunaux un droit de contrôle sur les actes de puissance publique.

(2) LAFERRIÈRE, I, p. 185. Ici encore la Révolution suit les traces de l'Ancien Régime qui confiait aux administrateurs eux-mêmes (l'intendant et le roi en son Conseil) la mission de prononcer en matière administrative. — Cf. MARIE. *Le Droit positif*, II, p. 59 sqque.

générale » (1). Defermon fit d'abord observer que cette disposition équivaldrait à décréter la conservation des pouvoirs des commissaires départis : « La Révolution, dit-il, a voulu soustraire les provinces aux bureaux des intendances : votre intention ne peut être de les y replonger constitutionnellement. » Après lui, Lanjuinais et Regnault de Saint-Jean d'Angely montrèrent qu'adopter le projet serait mettre les administrations dans la dépendance absolue des ministres ; en vain Target fit-il remarquer que les limites apportées à la puissance royale rendaient ces craintes vaines, et qu'il serait peut-être plus dangereux de subordonner les corps administratifs à l'Assemblée ; l'article fut renvoyé au Comité pour nouvel examen (2).

Les Constituants n'entendent donc pas soumettre les assemblées administratives à l'autorité absolue du roi et ils ne font qu'affirmer leurs idées sur ce point dans la discussion de la loi des 15-27 mars 1791 (3). Les abus

(1) « Elles agiront en son nom, sous ses ordres et lui seront entièrement subordonnées. » — V. BUCHEZ, II. P. 441 (2^e éd.).

(2) Defermon disait encore : « Le Roi ne pourra voir par lui-même toutes les opérations des assemblées administratives ; il faudra donc créer pour cet objet un agent du pouvoir exécutif qui, quelque nom qu'on lui donne, sera réellement un intendant. » Lanjuinais parle à la même séance « du souvenir de l'effrayant pouvoir des intendants ». C'est certainement ce « souvenir » qui détermine l'Assemblée. — Cf. DE LUCAY., *Ass. Prov.*, p. 293 sqque.

(3) Il suffit de lire la loi du 22 décembre et l'instruction qui la suit pour s'en convaincre. Pourtant le roi y est appelé « chef de l'administration générale ». — Pour toutes les attributions visées à l'art 1, (section III) de la loi du 22 déc. 89, les assemblées dépendent du Corps législatif. Celui-ci se réserve un droit de contrôle de plus en plus étendu au point de vue financier, sa surveillance s'exerce sur les plus petits détails. Exemple : Décret des 7-11 février 1791 sur les édifices nécessaires à l'établissement des corps administratifs (art. 1, 2, 4). — V. ce que disait sur ce point Pardessus, le 3 avril 1831, *ap. DE LUCAY. Décentralis.*, p. 54. — Une tentative fut faite par Malouet pour accroître les pouvoirs de l'exécutif (séance du 20 fév. 1790 : dis-

de pouvoir des administrations inférieures devenant de plus en plus fréquents, l'Assemblée décide d'y mettre un terme et dans ce but un projet de loi est déposé.

Comment déterminer les pouvoirs qui « contiendront » les municipalités et les administrations de district d'une part, les départements d'autre part ? Quant aux municipalités et aux districts, le rapporteur Desmeuniers propose quatre moyens de les maintenir dans les limites de leurs attributions (1) : envoyer des commissaires pour rétablir l'ordre « à l'aide de la persuasion et de la loi » ; annuler sans éclat les actes irréguliers ; si cela ne suffit pas, appeler le procureur ou les membres du directoire de district et leur défendre d'exécuter les actes déclarés nuls ; enfin, dans les cas graves, suspendre les administrations. — Mais, qui pourra suspendre les administrations de département ? « Suivant le décret du 22 décembre, les délibérations des assemblées administratives ne pourront être exécutées qu'après avoir reçu l'approbation du roi. De là découle pour le roi le droit d'annuler les actes que les assemblées départementales et les directoires se permettent hors de leurs pouvoirs. » Mais il faut prévoir le cas où l'annulation ne suffit pas, où le corps administratif est en état de « rébellion persévérante à la loi ». Alors le roi étant chargé de l'exécution pleine et entière de la loi, il est logique qu'il « puisse arrêter pour un moment des agents rebelles à

cussion du projet Le Chapelier sur les moyens de ramener la tranquillité publique). « Il faut, disait-il, donner au pouvoir exécutif l'unité et l'activité en statuant que tous les corps administratifs et militaires obéiront aux ordres du monarque : c'est aux corps administratifs à faire en sorte que les lois constitutionnelles ne soient pas attaquées... » et il propose de décréter « toute résistance des corps administratifs serait une véritable forfaiture ». V. BUCHEZ II, p. 363.

(1) Séance du 2 mars 1791 (BUCHEZ, IV., p. 460). Le Comité propose d'abord une série de mesures destinées à empêcher les municipalités

cette exécution ». La législature a en effet de « trop grands objets » pour s'occuper de la suspension de quelques administrateurs : un tel soin est indigne d'elle. Mais si le corps viole toutes les règles, s'il persiste dans sa rébellion, il faut le punir gravement : la dissolution devient nécessaire, et « c'est à la législature que ce pouvoir doit appartenir : il ne peut même, d'après la séparation des pouvoirs..., convenir qu'à elle ; car il n'est pas dans l'ordre judiciaire et il serait dangereux de l'attribuer au pouvoir exécutif. La dissolution des corps administratifs aura alors le caractère imposant qu'elle doit avoir... ».

L'Assemblée suit le rapporteur dans la plupart de ses conclusions : le roi a le droit d'annuler, par une proclamation, les arrêtés des administrateurs de département contraires aux lois et aux ordres qu'il leur aura adressés, et « dans le cas d'une désobéissance persévérante ou s'ils compromettent par leurs actes la sûreté ou la tranquillité publique », de les suspendre de leurs fonctions. Les administrateurs de département ont les mêmes droits vis-à-vis des « sous-administrateurs de district », mais, dans le cas de suspension, ils doivent en instruire le roi qui pourra lever ou confirmer cette suspension. On reconnaît également au pouvoir royal le droit d'annuler directement les actes des sous-administrateurs (et de suspendre ceux-ci) quand les administrateurs de département n'ont pas usé du pouvoir qui leur est délégué à cet effet. Jusqu'ici les prérogatives de l'exécutif semblent suffisamment respectées, mais

ou directoires d'envoyer à d'autres administrations des délibérations provoquant la désobéissance aux ordres de l'autorité supérieure : on suspendait et en cas de récidive on destituait le corps administratif. Ceci vise « l'empêchement d'exécution » et non l'excès de pouvoir proprement dit.

voici ce que dit l'article 8 (1) : « Toutes les fois que le Roi aura prononcé ou confirmé la suspension des administrateurs ou sous-administrateurs, il en instruira le Corps législatif. Celui-ci pourra ou lever la suspension, ou la confirmer, ou même dissoudre l'administration coupable et, s'il y a lieu, renvoyer tous les administrateurs ou quelques-uns d'entre eux aux tribunaux criminels ou porter contre eux le décret d'accusation. » (2) Sur ce point, l'Assemblée aggrave les dispositions du projet : celui-ci ne faisait intervenir le législateur que pour prononcer la dissolution ; l'Assemblée, au contraire, s'accorde le droit de contrôler l'exercice du droit de suspension par le pouvoir royal. D'ailleurs elle s'était déjà réservé ce droit par la loi des 7-14 octobre 1790 pour les décisions rendues sur « réclamations pour incompétence ». — Ainsi, parmi ces autorités superposées, le pouvoir législatif garde le dernier mot : le roi est un supérieur hiérarchique, soumis lui-même à l'Assemblée (3).

(1) Constitution de 91, titre III, ch. IV, sect. II, art. 5 à 8. On sait que les dispositions de la loi des 15-17 mars ont passé en partie dans la Constitution. L'Assemblée veut ainsi donner la valeur de lois fondamentales aux lois qui organisent le nouveau régime. — Cf. BUCHEZ. III, p. 393. — L'article correspondant à l'article 8 de la Constitution a pourtant une rédaction un peu différente ; il distingue les arrêtés contraires aux règles établies par la Constitution des corps administratifs, aux lois de l'Etat, aux ordres du Roi...

(2) Robespierre et Pétion avaient aussi objecté que le projet mettait les districts dans la dépendance des départements et ceux-ci dans les mains des ministres : leur intervention ne fut pas, on le voit, sans effet. — Cf. BUCHEZ. IV, p. 462-3. — La loi des 28 septembre-16 octobre 1791 vint ajouter une sanction pénale à celle que prévoyait la loi du 15 mars : si les directeurs donnent suite à des actes annulés (soit par le département, soit par le Roi) celui qui aura présidé la délibération ou le procureur-syndic qui en aura ordonné l'exécution encourront la peine de la dégradation civique (art. 1).

(3) Avant la loi du 15 mars, le roi casse déjà directement les actes des sous-administrateurs contraires aux lois. Mais cela ne va pas

III. — *Le Conseil d'Etat.*

Desmeuniers dit, dans son rapport sur l'organisation ministérielle (7 mars 1791) : « Par une heureuse fiction, on suppose que le roi, agissant en qualité de chef de l'administration générale veut toujours le bien ; or, il ne présente aucune garantie par lui-même... ». Il y aura donc, à côté de lui, des ministres responsables qui l'assisteront dans l'exercice de ses prérogatives : le roi n'agit pas seul.

Les attributions du Conseil d'Etat — on appelle ainsi la réunion du roi et de ses ministres (1) — sont ainsi déterminées par l'article 17 de la loi du 27 avril-25 mai 1791 : 1^o examen des difficultés et discussion des affaires dont la connaissance appartient au pouvoir exécutif tant à l'égard des objets dont les corps administratifs sont chargés sous l'autorité du roi, que sur toutes les autres parties de l'administration générale ; 2^o discussion des motifs qui peuvent nécessiter l'annulation des actes irréguliers des corps administratifs et suspension de leurs membres conformément à la loi (2).

sans protestations : le directoire du département de S.-et-O. écrit par exemple à l'Assemblée « pour savoir si le pouvoir exécutif peut rendre des arrêts... dans l'ancienne forme et sans que les départements les aient provoqués » (29 juillet 1790, registre 1).

(1) Loi des 27 avril-25 mai 1791 (art. 15). — C'est en somme un Conseil des ministres. — Comp. BUCHEZ. V. p. 552 (2^e éd.) — Ainsi que plusieurs auteurs l'ont justement fait remarquer, l'Assemblée Constituante qui avait mis une grande chose à la place du Conseil des parties : le Tribunal de cassation, ne mit à la place des autres sections du Conseil qu'un simple nom. — Cf. CHÉNON. *Origines de la Cassation*, p. 253.

(2) Les § 3 et 4 touchent la discussion des proclamations royales et des questions de compétence entre les divers départements des ministères.

Cet article est rédigé de telle façon qu'il est difficile d'y voir si le Conseil d'Etat a ou non un pouvoir contentieux ; mais il est certain que les Constituants n'entendent point lui en attribuer un : Regnault de Saint-Jean d'Angely déclare en effet (séance du 11 avril 1791) qu'il ne doit y avoir aucune décision du Conseil en matière contentieuse et le rapporteur Desmeuniers est du même avis (1). Quand, par exemple, les décisions administratives des directoires de département donnent lieu à des oppositions fondées sur des droits, c'est devant le Conseil d'Etat que sont portées les réclamations des citoyens : mais c'est là un recours purement administratif. Contre les actes de puissance publique, il n'y a donc point de recours contentieux et il ne s'agit dans l'article 17 que de surveillance hiérarchique. Ainsi se confirme ce que nous disions plus haut : l'Assemblée n'admet point qu'une juridiction connaisse de la légalité d'un acte impliquant une délégation de la puissance publique.

En qualité de membres du Conseil d'Etat, les ministres ont des attributions importantes : ils assistent le roi et lui « font rendre » telle ou telle décision (2). Ce sont eux qui font arrêter au Conseil les proclamations qui « annuleront les actes irréguliers ou suspendront les membres des corps administratifs » (3). Mais leur rôle individuel est plus restreint : sans doute chacun d'eux prononce sur les oppositions à celles de ses déci-

(1) Cf. DES CILLEULS. *Organis. du Contentieux*, p. 483. — BOULATIGNIER. *Rapport*, p. 9. — Pour la même raison, nous le savons, les recours contre les décisions contentieuses rendues en dernier ressort par les directoires, sont purement hiérarchiques.

(2) Ainsi s'exprime le décret des 7-14 octobre 1790 (§ 3).

(3) Loi des 27 avril-25 mai 1791, art. 14.

sions qui portent atteinte à des droits « dans les matières administratives dont la connaissance n'est pas expressément attribuée à l'autorité judiciaire », mais c'est surtout comme auxiliaires du roi, comme « collectivité », que les ministres ont une place importante dans l'organisation juridictionnelle de la Révolution (1).

IV. — *Conséquences des pouvoirs de l'Assemblée.*

Dans la proclamation qu'il fait lire à l'Assemblée après la fuite de Varennes (21 juin 1791), Louis XVI dit : « Le roi a été déclaré chef suprême de l'administration du royaume, et il n'a rien pu changer sans la décision de l'Assemblée... L'Assemblée excède les bornes de ses pouvoirs en s'occupant de la justice et de l'administration de l'intérieur. » (2) Ces plaintes sont-elles justifiées ?

« Le principe général dont les corps administratifs doivent se pénétrer, dit l'instruction du 8 janvier 1790, est que, si d'une part ils sont subordonnés au roi..., de

(1) BOULATIGNIER, p. 10. — Il ne faut pas oublier que les ministres sont responsables des mesures délibérées en Conseil et cela s'applique aux mesures prises ou qu'ils ont négligé de prendre vis-à-vis des corps administratifs. Leurs pouvoirs sont considérablement réduits d'ailleurs par la création des 23 comités d'administration créés au sein de l'Assemblée en octobre 1791.

(2) BUCHEZ. V. p. 240. — Déjà, dans un discours du 4 février 1790, Louis XVI s'était plaint de la faiblesse du pouvoir exécutif et avait insisté sur la nécessité « d'un lien dans le système de Constitution ». Cf. DE LUCAY. *Ass. Prov.*, p. 319 — MOUNIER (10 juillet 1789) et LALLY-TOLLENDAL (31 août 1789) avaient montré les dangers qu'il y avait à réduire inconsidérément le pouvoir royal ; ils craignaient les entreprises du pouvoir législatif sur l'exécutif. — Cf. DUGUIT. *Sép. des Pouv.*, p. 101. — C'est ce que voyait très bien Gouv. Morris : « Comme ils (les Constituants) n'ont jamais senti les maux d'un trop faible exécutif, les dangers qu'on peut en appréhender ne font encore aucune impression. » — ESMEIN p. 116.

l'autre ils doivent rester religieusement attachés à la Constitution... de manière à ne s'écarter jamais dans l'exercice de leurs fonctions des règles constitutionnelles ni des décrets des législatures. » Comme le respect de la Constitution ne serait pas suffisamment assuré par le roi qui n'a guère fait preuve de fidélité à cet endroit, l'Assemblée se charge de ce soin, — et cela est conforme à l'idée qu'elle se fait du pouvoir exécutif. Pour elle, en effet, le roi n'est pas « tout le pouvoir exécutif », il n'en est que le chef : son autorité ne peut s'exercer sur les citoyens qu'en se servant de fonctionnaires élus qui forment pour ainsi dire un quatrième pouvoir, « le pouvoir administratif » (que Barnave compare au pouvoir judiciaire), et qui, bien que rentrant « dans l'ordre exécutif », dépendent en somme de l'Assemblée. Si nous ajoutons que le roi ne peut révoquer les administrateurs et que la suspension qu'il prononce contre eux est susceptible d'être déferée à l'Assemblée, nous serons forcés d'avouer que, « pour l'administration intérieure, le roi est désarmé » (1).

La faiblesse du pouvoir exécutif apparaît également si l'on songe aux moyens de surveillance dont il dispose : il n'y a pas alors de représentant du gouvernement dans le département. Le procureur-syndic, élu par le peuple, n'agit, aux termes de l'instruction du 8 janvier 1790 (§ 5), « sur aucun objet relatif aux intérêts du département ou du district que de concert avec le directoire » ; par conséquent, il ne représente pas les

(1) ESMEIN. *Morris*, p. 162 sqque. — C'est la théorie qu'expose Duport dans son rapport sur l'organisation judiciaire et c'est ce que dira Couthon, lors de la discussion sur la suspension de la Commune de Paris, quand il dénoncera les départements qui croient n'être élus que pour le pouvoir exécutif (13 juillet 92).

intérêts de l'Etat. Ce n'est pas tout : il n'a même pas le droit de correspondre directement avec l'administration centrale, car « la correspondance du roi ne sera tenue par ses ministres qu'avec les administrations ou les directoires de département » (instruction du 20 août 1790, § 2), et cet agent qui eût dû logiquement seconder le pouvoir exécutif dans l'exercice de son autorité hiérarchique, se trouve ainsi renfermé, par la loi, dans un cercle restreint d'attributions : le roi ne peut compter sur lui (1).

Quelques assemblées avaient exprimé le désir d'entretenir — comme autrefois les pays d'Etat — des agents auprès du roi et du Corps législatif, mais la Constituante leur dénia ce droit par un décret du 24 décembre 1790 ; plus tard, le décret du 20 novembre 1791 relatif à la correspondance des Comités avec les corps administratifs aboutit à annuler l'action du pouvoir exécutif (2). D'ailleurs, si l'Assemblée agit ainsi, ce n'est pas seulement par méfiance du pouvoir royal mais aussi par désir de maintenir sous sa tutelle les administrations de département que Malouet disait, à la fin de 1791, « presque tous bien composés » (3).

(1) Cf. DUCROCQ. *Les Procureurs généraux syndics*. — En somme, ce procureur est chargé de la suite des affaires, c'est-à-dire de l'exécution et a voix consultative dans le directoire : là se bornent, d'après la loi du 22 décembre, ses attributions. Tout arrêté doit porter la mention « oui le procureur-syndic ». Pourtant on craint leur puissance, car la loi empêche leur réélection sans interruption. Ces observations peuvent s'appliquer au procureur de la commune.

(2) Sur ce point, v. DE LUCAY. *Ass. Prov.* p. 296. — Cette prohibition est aggravée sur la proposition de Lasource (3 juillet 1792). — V. BUCHEZ. XV, p. 384

(3) Cf. ESMEIN. *G. Morris*, p. 211. — Au 20 juin, 70 départements envoient des adresses au roi et c'est au directoire de Paris (dans lequel le parti constitutionnel est très renforcé depuis les élections de 1791) et à quelques autres directoires des départements que

Le pouvoir hiérarchique passe donc des mains de l'exécutif dans celles du Corps législatif, d'abord en vertu de la théorie révolutionnaire sur le pouvoir royal, ensuite parce que le roi ne dispose pas de moyens de surveillance suffisants. Les inconvénients qu'entraîne un pareil état de choses apparaissent très clairement dans l'histoire des événements qui suivirent la journée du 20 juin 1792. — Le 6 juillet, le directoire du département suspend le maire de Paris, Pétion, et le procureur de la commune, Manuel, qui n'ont pas su ni voulu assurer la tranquillité publique au 20 juin. Conformément à la loi, il en instruit le roi, qui, par lettre du 7 juillet, demande à l'Assemblée de statuer elle-même sur cet arrêté (1). Mais après l'intervention de Lasource qui, soucieux de la légalité, dit « qu'on ne peut autoriser un pouvoir constitué à renvoyer à un autre les fonctions qu'il doit remplir », l'Assemblée passe à l'ordre du jour. Le roi confirme l'arrêté du directoire, et en instruit le Corps législatif. Jusqu'ici, sauf la requête fort compréhensible du roi à l'Assemblée, tout se passe normalement. Mais le 12 juillet, Pétion vient se défendre à la barre, il dénonce l'accord du département et de la Cour; contre lui, Daverhoul a le courage de soutenir que le département a agi dans la limite de ses pouvoirs, et que le maire ainsi que le procureur étaient dans un cas de suspension légale pour n'avoir pas mis à exécution l'arrêté du directoire défendant tout rassemblement armé. Mais il n'est pas suivi par l'Assemblée qui lève

Louis XVI demande de lui envoyer des adresses contre le décret du 29 novembre 1791 sur les prêtres réfractaires. — Cf. DEBIDOUR. *Hist. des rapports de l'Eglise et de l'Etat de 1789 à 1870*, p. 102. — Et BUCHEZ, IV, p. 436 (2^e éd.)

(1) « Cet arrêté portant sur des faits qui m'intéressent personnellement » dit la lettre du roi.

la suspension prononcée par le directoire et confirmée par le roi (1).

Ainsi, en premier lieu, l'intervention du pouvoir législatif dans le contentieux a pour effet d'annuler le pouvoir hiérarchique du roi ; en second lieu, les départements élus à deux degrés ne peuvent exercer de contrôle sur les municipalités que les citoyens nomment directement et auxquelles la loi a eu l'imprudence de déléguer des pouvoirs d'administration générale (2) ; la commune, enfin, vient se défendre elle-même à la tribune de l'Assemblée qui, suivant la forte expression de Rœderer, finit par « abdiquer entre ses mains » (3).

Voilà ce qu'est devenue cette forte hiérarchie qui devait descendre du roi aux assemblées de département et de celles-ci aux districts et aux municipalités (4). Le vicomte de Mirabeau ne résumait-il pas parfait-

(1) BUCHEZ, XV, p. 414 sqque. — Pétion dit, dans sa défense : « Le département a toujours montré un accord si parfait avec les vues de la Cour, que ce concert de volontés, dans la circonstance, n'a rien qui doive surprendre... » En fait, les préférences des départements, vont, suivant M. AULARD (*Hist. Pol.*, p. 192-3), à une sorte d'aristocratie bourgeoise. Les communes, au contraire, sont démocratiques et révolutionnaires ; cette différence s'explique par le mode de recrutement.

(2) « Notre plus grand malheur vient de ce que les municipalités sont en insurrection ouverte contre les directoires de département », disait un membre de l'Assemblée. Les exemples à l'appui abondent : chaque autorité secondaire tend à usurper les fonctions de l'autorité supérieure. — Cf. MONNET, p. 183. — BUCHEZ, IV, p. 438.

(3) RŒDERER. *Chronique de cinquante jours*, p. 94. Il parle aussi (p. 8) « de l'impuissance constitutionnelle des autorités administratives dans la capitale ». — Le 10 août ne fait qu'accentuer la situation du 20 juin : on sait qu'après cette journée, le directoire de la Seine, sauf le procureur, démissionna. — Cf. PASQUIER, I, p. 77. — V. Note 1.

(4) Pourtant Buzot (discussion sur l'organisation ministérielle) soutient que l'Assemblée a consolidé la Monarchie, qu'elle donne aux ministres une influence considérable sur les corps administratifs.

tement la situation, quand il disait : « Le roi sera à côté des tribunaux, le roi sera à côté des départements .., le roi sera à côté de la Constitution, et s'il est à côté, il est dehors. » (1) ?

Nous avons, jusqu'ici, laissé dans l'ombre une question des plus importantes : celle de savoir quel est, sous la Révolution, le juge administratif de droit commun ; mais nous ne pouvions proposer une solution qu'après avoir étudié les juridictions du premier et du second degré.

En l'an III, nous le verrons, il est difficile de ne pas reconnaître aux ministres, sous le contrôle des directeurs, le caractère de juges administratifs de droit commun : les textes qui les concernent, dans la Constitution, nous paraissent suffisamment clairs à cet égard. Mais, à l'époque qui nous occupe, la question est plus complexe. — Tout d'abord, les directoires de département et de district, comme plus tard les conseils de préfecture, n'ont que les attributions qui leur sont formellement dévolues par la loi ; ils ne peuvent donc connaître d'un litige administratif dont la solution ne leur est pas confiée par un texte et, pour cette raison, nous nous refusons à les considérer comme juges ordinaires. — D'autre part, le Conseil d'Etat est, aux termes de la loi des 27 avril-25 mai 1791, chargé de « l'examen des difficultés

(1) Réponse à Barnave — discussion sur l'organisation judiciaire (5 mai 1790). — Comp. AUCOC. *Décentralis.* — BOULATIGNIER. *Rapport* (p. 11), voit dans cette immixtion du pouvoir législatif une preuve des liens étroits qui unissent le contentieux administratif à la marche du gouvernement. Il nous semble que ce lien peut exister sans que le pouvoir législatif se charge de juger lui-même.

et de la discussion des affaires dont la connaissance appartient au pouvoir exécutif, tant à l'égard des objets dont les corps administratifs sont chargés sous l'autorité du roi, que *sur toutes les autres parties de l'administration générale* » (art. 17). Ce dernier membre de phrase semble indiquer que le Conseil est juge de tout le contentieux qui n'est pas attribué aux corps administratifs : aussi M. Ducrocq ne met-il pas en doute qu'il ne soit le tribunal de droit commun tant du premier que du second degré (1). Mais une grave objection se présente : nous avons vu, en étudiant les travaux préparatoires de la loi de 1791, que les Constituants n'entendent pas reconnaître au Conseil d'Etat un pouvoir contentieux (2) ; les recours portés devant lui sont purement des recours hiérarchiques. Dans ces conditions, il semble difficile d'admettre l'opinion de M. Ducrocq. Dira-t-on que chaque ministre en particulier est juge de droit commun en matière administrative ? Cela sera vrai en l'an III, mais, sous la Constituante, le ministre n'a d'autorité qu'en tant qu'il fait partie du Conseil d'Etat : il est vrai qu'il statue sur les oppositions à celles de ses décisions qui ont porté atteinte au droit d'un particulier, mais son pouvoir s'arrête là. — On ne peut enfin croire que les tribunaux judiciaires aient été, après 89, reconnus juges ordinaires du contentieux administratif : tout ce que nous avons dit des sentiments de l'Assemblée à leur égard suffit à faire rejeter cette opinion. — Il semble donc que, jusqu'au Directoire, il n'y ait pas eu, à proprement parler, de juge administratif de droit commun : cette notion n'aurait pas existé sous la Consti-

(1) *Cours*, 7^e éd., II, p. 164.

(2) V. ci-dessus, § III, et les notes.

tuante. Toutefois, il ne faut peut-être pas accorder aux travaux préparatoires de la loi de 1791 une importance trop grande ; on doit, en effet, remarquer que le recours contentieux et le recours hiérarchique sont confondus à cette époque : le membre de phrase de l'article 17 « *sur toutes les autres parties de l'administration générale...* » peut alors être interprété comme conférant au Conseil d'Etat, ou plus exactement des ministres, le caractère de tribunal de droit commun au premier et au second degré. Cette solution nous paraît acceptable, mais elle repose, avouons-le, sur une interprétation de l'article 17 qui n'est pas absolument rigoureux.

CHAPITRE V

Rapports avec la justice ordinaire

I. — *Les conflits : le point de vue théorique.*

Pour que la juridiction administrative fût définitivement organisée, qu'elle formât un tout ayant quelque solidité, il restait une question à résoudre : la réglementation des compétences. Le pouvoir judiciaire et le pouvoir administratif sont séparés ; quel pouvoir supérieur les maintiendra dans leurs limites ?

Le pouvoir administratif, sous la Révolution, est soumis — du moins en théorie — au pouvoir exécutif (1) ; celui-ci pourra donc « contenir » celui-là dans le cercle

(1) Réserve faite de ce que nous avons dit à propos du discours de Duport. On considère l'administration comme « un quatrième pouvoir » quand on l'envisage dans ses rapports avec l'exécutif. Mais seulement dans ce cas.

de ses attributions, réprimer les empiètements dont il se rendrait coupable : le roi est chef de l'administration générale.

Mais à quelle autorité est soumis le pouvoir judiciaire? Est-il même soumis à une autorité? La Constitution de 1791 (titre III, chap. V, sect. I, art. 1^{er}), dit que ce pouvoir ne peut, en aucun cas, être exercé par le Corps législatif ni par le roi. Il semble donc qu'on reconnaisse par là, sinon son autonomie, du moins son indépendance vis-à-vis des pouvoirs législatif et exécutif. Si l'on adopte cette opinion, le pouvoir exécutif ne peut trancher les conflits, car l'autorité qui règle les compétences doit être supérieure aux deux pouvoirs qu'elle est chargée de départager ; on ne saurait, d'autre part, reconnaître ce droit au Tribunal de cassation qui, appartenant uniquement à l'ordre judiciaire, ne peut en aucune façon s'ingérer dans l'administration.

La question ne faisait point de doute sous l'Ancien Régime : le roi en son Conseil réglait souverainement par ses arrêts les attributions rivales de l'intendant et des parlements ; mais sous la Révolution, la justice retenue n'existe plus, et si l'on considère le pouvoir judiciaire comme un troisième pouvoir indépendant des deux autres, la situation paraît sans issue (1). — Cuvier cependant, dans son commentaire de l'ordonnance de 1828 (2), soutient que « la disposition qui donnait au roi, sous la responsabilité de ses ministres, le droit de juger les conflits était une conséquence mathématique du gouvernement représentatif ». Les Parlements, ajoute-t-il, avaient envahi le domaine de l'administration

(1) Sur ce point, v. DUGUIT. *Sépar. des Pouv.*, p. 610. — ESMEIN. *Droit Constit.*, 4^e éd., p. 409. — E. LAFERRIÈRE. *Origine et dével. hist. du R. pour E. de P.*, p. 303 sqque.

(2) Cité dans Dict. d'adm. BLANCHE, V^o *Conflit*, p. 509.

dans les dernières années de l'Ancien Régime et tenté de réduire les prérogatives du pouvoir royal : « L'Assemblée Constituante, composée d'hommes qui avaient été témoins de ces débats, s'aperçut promptement que si elle n'y portait remède, le pouvoir législatif lui-même serait anéanti... ». Les tribunaux outrepassant leurs droits, le pouvoir législatif ne pouvait rien contre eux, si le gouvernement n'avait à sa disposition l'arme du conflit ; au contraire, si le gouvernement abusait du conflit, les ministres pouvaient, à chaque instant, être rendus responsables devant les Chambres : il y avait « à l'abus de ce remède, un autre remède toujours prêt ».

A notre avis, la solution adoptée par l'Assemblée peut s'expliquer d'une façon un peu différente et moins mathématique ; les hommes de science d'ailleurs voient trop volontiers une logique rigoureuse dans l'évolution des législations. — On se trouve bien en présence de tribunaux, indépendants en principe, et de corps administratifs soumis au roi : mais cette indépendance des tribunaux n'est pas absolue, et, d'autre part, l'administration n'est pas entièrement soumise à l'exécutif. Qu'on se rappelle en effet l'état d'esprit dans lequel a été établie la séparation des pouvoirs, l'opinion de la majorité sur ces magistrats « imparfaitement convertis » et les mesures qu'elle prend pour limiter leur compétence, le droit de tutelle enfin qu'elle s'arroge sur les corps administratifs ; on est alors amené à cette conclusion qu'il y a un pouvoir supérieur aux deux autres : le pouvoir constituant. Le respect de la Constitution s'impose au roi comme à l'administration et aux tribunaux (loi des 16-24 août 1790, titre II, art. 10 et 14) (1). — L'As-

(1) V. aussi instruction du 8 janvier 1790. — Il n'est pas douteux que l'Assemblée ne se réserve un droit de contrôle sur les corps

semblée représente donc le pouvoir suprême, elle n'est point désarmée, comme le dit Cuvier, contre les empiétements de l'autorité judiciaire, et si elle délègue à l'exécutif le droit de rendre des décisions sur conflits, elle se réserve en même temps la faculté de contrôler ces décisions : la justice retenue, exercée autrefois par le roi, passe en somme dans les mains du pouvoir constituant.

II. — *Le décret des 7-14 octobre 1790.*

Le 7 octobre 1790, Desmeuniers présente à l'Assemblée un projet de décret sur la compétence des corps administratifs en matière de grande voirie : « Il s'élève souvent, dit-il, des contestations entre les directoires et les municipalités. Une grande route traverse la ville de Gray, département de la Haute-Saône. Le directoire de département, en conséquence de votre décret qui confère à ces administrations les matières de grande voirie (7-11 septembre 1790) a donné des ordres relatifs à l'alignement. La municipalité en a donné de son côté et elle a poursuivi le procureur général syndic devant le bailliage. Comme la même conduite s'est manifestée dans divers endroits, votre Comité vous propose d'y pourvoir par une disposition générale. » (1)

administratifs. — Pour les tribunaux ordinaires, bien qu'en fait elle se réserve ce droit, la question peut faire doute : avant le Directoire il n'est pas certain que le pouvoir judiciaire ait été considéré comme un troisième pouvoir ; en revanche, la Constitution de l'an III le considère comme tel. Cela n'empêche pas d'ailleurs l'exécutif d'exercer son droit en matière de conflits (sous le contrôle de l'Assemblée — du moins en principe). — V. ci-dessous, titre II, ch. IV, § 1.

(1) MAVIDAL, t. XIX, p. 492. — Le besoin d'une disposition générale à cet égard est d'autant plus pressant que les municipalités n'ont aucune notion des limites de compétence. Le 19 octobre 1790, par

L'Assemblée adopte sans discussion le projet de décret : après avoir rappelé que les directoires de département sont seuls compétents en matière de grande voirie (administration), elle déclare « ... les réclamations d'incompétence à l'égard des corps administratifs ne sont, en aucun cas, du ressort des tribunaux ; elles seront portées au Roi, chef de l'administration générale ; et dans le cas où on prétendrait que les ministres de S. M. lui ont fait rendre une décision contraire aux lois, les plaintes seront adressées au Corps législatif ». En conséquence, elle ordonne l'apport devant le roi de la procédure commencée devant le bailliage de Gray.

Ce n'était pas la première fois, comme le faisait remarquer Desmeuniers, que l'Assemblée avait à statuer ainsi sur une question de compétence. Le 11 août de la même année, elle avait rendu un décret relatif à une procédure commencée par un bailliage contre une municipalité, au sujet de l'adjudication d'une dîme faite par cette municipalité (1). Mais elle ne s'était point alors prononcée d'une manière générale et c'est pourquoi la loi des 7-14 octobre 1790 doit être considérée comme le premier texte sur la matière.

On s'est demandé cependant si, par ce décret, la Constituante entendait trancher définitivement la question des conflits. M. Duguît (2) soutient que non : pour lui, le décret des 7-14 octobre ne règle le conflit qu'entre

exemple, plusieurs municipalités (Argenteuil...) demandent au directoire du département de Seine-et-Oise la diminution du droit d'entrée sur leurs vins dans la ville de Paris ! — Le directoire, plus renseigné, répond qu'il faut pour cela adresser une pétition au Corps législatif.

(1) BLANCHE. Dict. d'adm. — V^o *Conflit*, p. 504.

(2) *Sép. des Pouv.*, p. 610 sqque.

deux autorités administratives, et non entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire ; l'intitulé lui-même ne fait allusion qu'à la compétence des corps administratifs et c'est uniquement entre une municipalité et un directoire que le litige s'élève. La solution adoptée par l'Assemblée devient ainsi facilement compréhensible : le roi est chef de l'administration générale, ses ministres sont soumis au contrôle du pouvoir législatif ; il est donc normal que l'exécutif tranche le conflit avec appel devant le Corps législatif (1). La question des conflits de juridiction est bien résolue, celle des conflits d'attribution ne l'est pas.

M. Laferrière soutient l'opinion contraire. Par ce décret, dit-il, l'Assemblée veut « soustraire à l'examen des tribunaux les conflits d'attribution qui peuvent surgir soit entre plusieurs corps administratifs, soit entre les autorités administrative et judiciaire » (2). C'est vers cette deuxième thèse que nous inclinons. Tout d'abord l'expression « réclamations d'incompétence à l'égard des corps administratifs » nous semble devoir être entendue dans un sens large : elle ne signifie pas qu'un corps administratif (ou un particulier : la loi étant muette sur le point de savoir qui peut réclamer, il faut reconnaître ce droit au simple citoyen) puisse réclamer seulement contre les empiétements d'un autre corps administratif. Si nous nous plaçons au point de vue du particulier par exemple, la situation suivante peut se présenter : le particulier, poursuivi devant la juridiction

(1) Boulatignier semble être du même avis : « l'Assemblée Constituante avait proclamé le droit, à titre exclusif, pour l'administration supérieure, de maintenir les corps administratifs dans le cercle de leurs attributions. » *Ap. BLANCHE, loc. cit.*

(2) *Origine et développ. de recours*, p. 306. — Nous nous réservons de traiter cette question plus amplement au titre II, ch. IV.

administrative, qui soutient la compétence du tribunal ordinaire, formule bien une réclamation d'incompétence à l'égard d'un corps administratif, et pourtant la compétence judiciaire est en jeu. De plus, nous verrons qu'à cette époque l'autorité judiciaire peut élever le conflit : elle réclame donc contre les empiétements de l'administration. Si l'on admet cette large interprétation, il faut reconnaître que le décret des 7-14 octobre vise aussi bien les conflits d'attribution que ceux de juridiction. — Enfin, le rapporteur demande à l'Assemblée de statuer « par une disposition générale » : faut-il croire, après cela, que la solution admise ne s'applique qu'à la compétence respective des diverses autorités administratives ? Nous ne le pensons pas.

Il faut toutefois reconnaître que le décret des 7-14 octobre n'est pas prodigue de détails : il ne nous renseigne aucunement sur la procédure à suivre, les formes à employer ; bien plus, il ne prononce même pas le mot conflit. Dans de telles conditions, on comprend que sa portée puisse être sujette à discussion ; mais il n'en fait pas moins que, jusqu'à l'an III, il est « la seule règle en cette matière » (1).

III. — *La garantie des fonctionnaires.*

Sous l'Ancien Régime, les fonctionnaires étaient protégés de deux façons : tantôt ils relevaient de juridictions spéciales, comme les Chambres des comptes, les Cours des aides, les amirautés : c'était le cas pour les

(1) Cf. LAFERRIÈRE. *Traité*, I, p. 208. On sait que le Conseil du Roi n'eut pas à user de la prérogative de la loi de 1790 : il fut dissous en mai 1791. C'est le Conseil d'Etat qui hérita de ses attributions en matière de conflits.

agents des administrations fiscales et domaniales ; tantôt ils relevaient des intendants et du Conseil du Roi, en vertu d'un arrêt du Conseil évoquant l'affaire : ainsi étaient plus spécialement garantis les agents au service du gouvernement.

Les cahiers réclament l'abolition de toute évocation, la responsabilité absolue de tous les fonctionnaires et le droit de les poursuivre selon le droit commun ; la Constituante insère, en effet, dans la Déclaration des droits, la disposition suivante : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration » (art. 15), qui semble donner satisfaction aux vœux de la nation. — S'ensuit-il pourtant que, sous la Révolution, un particulier puisse poursuivre librement un fonctionnaire devant les tribunaux ?

Etant donné la façon dont la Constituante comprend le principe de la séparation des pouvoirs, elle ne peut théoriquement supprimer la garantie des fonctionnaires : l'indépendance absolue de l'administration vis-à-vis du pouvoir judiciaire exige que ceux-ci ne puissent être poursuivis devant les tribunaux ordinaires qu'avec l'assentiment du gouvernement. En effet, le pouvoir judiciaire a été déclaré compétent exclusivement pour toutes les matières du droit civil et du droit criminel ; il ne peut connaître des actes d'administration. Or, ce serait lui permettre d'en connaître indirectement que de laisser poursuivre librement devant lui les agents de l'Etat chargés de l'exécution de ces actes. Le gouvernement doit donc réserver son droit d'examen, sans cela les tribunaux exerceront sur lui un véritable contrôle et la marche de l'administration sera entravée (1).

(1) Cf. LAPEHRIÈRE, I, p. 188.

Mais la garantie des fonctionnaires peut être assurée de plusieurs façons : laisser poursuivre le fonctionnaire, quitte à élever le conflit si la faute peut être considérée comme purement administrative — ou soumettre toute poursuite à l'autorisation préalable. On verra, par l'étude des textes, que la Constituante consacre le second système.

Les premiers textes que nous rencontrons sur ce point sont les articles 60 et 61 de la loi municipale du 14 décembre 1789. L'article 60 vise le cas de lésion personnelle par un acte du corps municipal. Tout citoyen lésé a le droit « d'exposer ses sujets de plainte à l'administration ou au directoire du département qui y fera droit, sur l'avis de l'administration de district qui sera chargée de vérifier les faits ». L'article 61 est ainsi conçu : « Tout citoyen actif pourra signer et présenter contre les officiers municipaux la dénonciation des délits d'administration dont il prétendra qu'ils se seraient rendus coupables ; mais, avant de porter cette dénonciation devant les tribunaux, il sera tenu de la soumettre à l'administration ou au directoire du département qui, après avoir pris l'avis de l'administration de district ou de son directoire, renverra la dénonciation, s'il y a lieu, devant les juges qui en devront connaître. » — Cet article 61 est parfaitement clair : il crée, au profit des officiers municipaux, une garantie d'examen analogue à celle que consacre l'article 75 de la Constitution de l'an VIII. Mais l'interprétation de l'article 60 est plus délicate : en effet, on n'y voit point clairement si le particulier pourra, après examen, poursuivre le corps municipal devant les tribunaux ordinaires, ou si c'est l'administration du département qui sera juge de la répression que peuvent comporter les actes de ce corps. — Si l'on s'en tient à la lettre du texte, la seconde solution semble la plus probable ; en cette matière, l'admi-

nistration eût donc été juge en sa propre cause, même au point de vue répressif, et l'on aurait ainsi créé au profit des corps municipaux une immunité analogue à celle qu'on accorde aux membres du parlement (1). Toutefois, il faut reconnaître que le fait d'ériger l'administration du département en juridiction répressive semble assez insolite.

Les divers textes sur la séparation des pouvoirs, et en particulier l'article 7 (section III) de la loi du 22 décembre 1789 (2), furent interprétés comme soumettant toute poursuite à une autorisation préalable. On étend aux membres des administrations de département et de district la garantie accordée aux officiers municipaux. Puis, la loi des 16-24 août 1790 (titre II, art. 13) vient poser en principe que « les juges ne pourront, à peine de forfaiture, citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions », c'est-à-dire qu'on donne à cette garantie une sanction pénale. Enfin, le décret des 7-14 octobre 1790 (art. 2), après avoir rappelé les textes précédents, déclare qu'« aucun administrateur ne peut être traduit dans (*sic*) les tribunaux pour raison de ses fonctions publiques, à moins qu'il n'y ait été renvoyé par l'autorité supérieure, conformément aux lois ». Cette fois, le système est complet : le régime de l'autorisation préalable s'applique à tous les agents du gouvernement.

L'autorité dont dépend l'autorisation est celle dont le

(1) En 1842, le Conseil d'Etat eut à interpréter cet article à propos d'une action en diffamation intentée contre un corps municipal. M. de Gérando soutint la deuxième thèse : l'administration du département, juridiction répressive. — Cf. BOULATIGNIER, *op. cit.*, p. 523.

(2) « Les administrations de département et de district ne pourront être troublées dans l'exercice de leurs fonctions administratives par aucun acte du pouvoir judiciaire. »

fonctionnaire relève hiérarchiquement, c'est-à-dire le directoire de département pour les officiers municipaux, le pouvoir central pour les administrations de département, les ministres pour les agents placés sous leur autorité, et les chefs des grandes régies financières et domaniales (douanes, contributions indirectes, forêts) pour les agents préposés à ces services (1). — L'Assemblée intervient aussi pour réglementer les poursuites contre les fonctionnaires : aux termes de l'article 8 (titre III, ch. IV, section II) de la Constitution de 1791 — article que nous avons déjà eu l'occasion de citer — « toutes les fois que le Roi aura prononcé ou confirmé la suspension des administrateurs ou sous-administrateurs, il en instruira le Corps législatif. Celui-ci pourra ou lever la suspension ou la confirmer, ou même dissoudre l'assemblée coupable, et, s'il y a lieu, renvoyer tous les administrateurs ou quelques-uns d'entre eux aux tribunaux criminels, ou porter contre eux le décret d'accusation ». Ainsi, l'Assemblée Nationale décrète, le 25 novembre 1790, que, « relativement aux faits de corruption imputés aux membres du directoire de district de Corbeil, à l'occasion de l'élection du receveur dudit district, les membres de ce directoire seront dénoncés au tribunal du district de Corbeil, à la diligence du procureur général syndic du département de Seine-et-Oise ». Et elle ajoute : « Les membres du directoire de district sont suspendus de toutes leurs fonctions administratives, et le directoire de département... est chargé de pourvoir au remplacement provisoire de cette administration. » (2)

Il semble donc établi que la Constituante protège ses

(1) Cf. LAFERRIÈRE, I, p. 638.

(2) Cf. Versailles, délib. 18 décembre 1790, registre 3. — V. Note II.

fonctionnaires par l'autorisation préalable. Toutefois, quelques jurisconsultes de la Restauration ont essayé de soutenir que la législation révolutionnaire n'est pas formelle à cet égard. Comme l'a fait remarquer M. Laferrière, la tendance des auteurs à cette époque était d'« enlever au système de l'autorisation préalable le haut patronage des lois fondamentales de l'Assemblée Constituante » et de « l'isoler dans la Constitution de l'an VIII, dont le prestige était moindre » (1).

Voici quelle était sur ce point l'argumentation de Toullier (2). L'article 61 de la loi du 14 décembre 89 n'a trait qu'aux délits d'administration que tout citoyen est autorisé à dénoncer; pour savoir s'il y a ou non délit d'administration, on devra s'adresser aux autorités supérieures et non aux tribunaux (en vertu de la séparation des pouvoirs); cette autorité supérieure jugera seule et renverra, s'il y a vraiment délit d'administration, devant les tribunaux. Mais cela ne veut pas dire qu'il faille une autorisation pour poursuivre un fonctionnaire coupable d'attentat à la sûreté des citoyens ou qui aurait commis des violences contre un particulier : ce sont là des délits de droit commun qui peuvent se rattacher à l'exercice des fonctions, mais qu'on peut poursuivre librement, car la loi ne les vise pas. — De même, Toullier déduit *a contrario* de la loi des 16-24 août, que la poursuite des fonctionnaires est libre pour tout délit ayant un autre motif que l'exercice de la fonction : par exemple un délit dérivant d'une obligation personnelle.

On a dit également que la Constitution de 1791, dans

(1) LAFERRIÈRE, I, p. 188.

(2) *Droit civil français*, 6^e éd., t. I, p. 160 sqque.

la disposition que nous avons citée, ne visait que la faculté pour le gouvernement — « pourra », dit le texte — de renvoyer les administrateurs devant les tribunaux et que par là même elle n'empêchait point les particuliers de poursuivre devant l'autorité judiciaire les fonctionnaires coupables d'un délit se rattachant à leurs fonctions.

Cette thèse, basée sur une interprétation littérale des textes, se heurte à plusieurs objections d'ordres différents. En premier lieu, les principes généraux auxquels obéit l'Assemblée ne lui permettent pas d'admettre que l'autorité judiciaire soit juge, même indirectement, d'un acte d'administration ; or, établir nettement la différence qui existe entre un délit d'administration proprement dit et un délit de droit commun se rattachant à la fonction, paraît difficile. — En second lieu, la loi des 7-14 octobre s'exprime en termes assez généraux pour ne pas laisser de doutes sur les intentions de l'Assemblée ; — enfin, dernière objection (la plus grave, car c'est une objection de fait), le principe de l'autorisation préalable est consacré formellement et à plusieurs reprises par la jurisprudence révolutionnaire (1).*

La Constitution de 1791 a établi le principe de la séparation des pouvoirs, et aussitôt elle l'a violé en soumettant le pouvoir exécutif ainsi que les tribunaux au Corps législatif : ce vice fondamental explique les

(1) Cf. LAFERRIÈRE I, p. 190. — Nous reviendrons sur ce point en étudiant les conflits sous le Directoire (ci-dessous ch.V.) Il faut noter que la Constituante garantit ses ministres : aux termes de l'article 31 de la loi des 27 avril-25 mai 1791, on ne peut les poursuivre à raison de dommages causés dans l'exercice de leurs fonctions qu'après une mise en accusation par décret du Corps législatif.

événements qui vont se dérouler désormais. Le roi, chef d'une administration qu'il n'a point nommée, voit ses décisions soumises au contrôle de l'Assemblée ; il n'a plus d'autorité sur le pays (1). La conséquence inévitable d'un tel régime, c'est l'anarchie dans le royaume, l'insubordination des assemblées administratives et des municipalités. La Constituante, dont les idées centralisatrices ne sont pas douteuses, est ainsi arrivée à faire du pouvoir exécutif « un monstre à cent têtes » (2) ; bientôt elle ne peut, elle-même, se faire obéir, et, après le 10 août, elle avoue son impuissance et rejette sur les corps administratifs la responsabilité des troubles qui éclatent dans le royaume (3.) Les conflits incessants entre le roi et l'Assemblée remplissent l'histoire de la Législative, empêchent tout fonctionnement normal des directoires et la juridiction administrative en subit naturellement le contre-coup (4).

(1) « Les membres de l'Assemblée Constituante, combattus entre le désir de conserver le trône et celui de le miner sourdement, entre la crainte de lui laisser prendre trop de pouvoir et celle de ne pas consolider assez son autorité, avaient cru devoir établir dans chaque département une autorité secondaire assez forte pour résister aux usurpations du Monarque. » — Rapport de Boissy d'Anglas sur la Constitution de l'an III, 5 messidor.

(2) ESMEIN *Morris*, p. 165. — V. le rapport de Cahier-Gerville, ministre de l'Intérieur, sur l'état de la France (18 fév. 92), *ap.* BUCHEZ, XIII, p. 282. Les municipalités et les directoires (à Caen par exemple) font de véritables lois sur l'état des citoyens ; les sociétés populaires entraînent « les administrateurs dans des démarches dangereuses ». — BUCHEZ, *id.* p. 116.

(3) Décret du 12 août 1792 : les municipalités de plus de 20.000 âmes, les directoires sont chargés des fonctions de la police de sûreté générale (art. 1). V. l'art. 17 relatif à la responsabilité des troubles. Dès 1791 (24 février) l'Assemblée rencontre des difficultés dans l'exécution de son décret interdisant à la municipalité d'Arnay-le-Duc de s'opposer au voyage des tantes du roi.

(4) On s'en aperçoit aisément à la façon dont sont tenus les registres dès 1792. — V. Note I.

TITRE DEUXIÈME

LA CONVENTION ET LE DIRECTOIRE

CHAPITRE PREMIER

La Juridiction administrative sous la Convention

Napoléon disait de la Constitution de 1791 qu'elle était « contraire à l'expérience de tous les siècles et de toutes les nations », qu'au lieu de favoriser l'ordre social et l'autorité, elle ne visait qu'à « contenir et annuler la force publique qui est celle du gouvernement » (1). L'histoire de la Convention est celle des efforts faits pour ressaisir cette force, réprimer l'anarchie grandissante, consolider l'autorité hiérarchique. Mais le pouvoir exécutif ne profite pas de ces efforts : déjà affaibli sous le régime précédent, il disparaît peu à peu devant les Comités de l'Assemblée, qui prennent la place du roi et des ministres.

(1) *Mémoires de Napoléon.*, ap. *Dictionnaire Napoléon.* p. 129. — Cf. DARESTE, *op. cit.*, p. 169.

I. — *Le Mouvement révolutionnaire et le contentieux administratif.*

C'est un des soucis constants de la Convention, de soumettre de plus en plus étroitement les corps administratifs à son contrôle. Dans une circulaire, envoyée aux départements le 25 décembre 1793, les membres du Comité de Salut public justifient ainsi les réformes entreprises : sous la Constituante, disent-ils, l'exécution de la loi était ralentie en passant « sur chaque anneau de la chaîne hiérarchique des administrations. Le câble révolutionnaire, aminci en quelque sorte dans cette longue filière, n'avait plus de consistance, tandis qu'il doit être lancé avec violence et, touchant en un instant les extrémités au moindre signe du législateur, lier, rattacher tout fortement au centre du gouvernement » (1).

Après le 10 août, la Législative avait voté deux lois, dont l'une suspendait le roi de ses pouvoirs et l'autre créait un Conseil exécutif provisoire, formé de la réunion des six ministres collectivement investis du pouvoir exécutif, sorte de Conseil d'Etat d'où le roi avait disparu et auquel étaient dévolues la direction et la surveillance de l'administration générale (2). Mais sous la Convention, le pouvoir exécutif n'est plus libre de ses mouvements, car le décret du 3 avril 1793, portant

(1) Cette circulaire est signée de « Robespierre, Billaud-Varennes, Carnot, Barrère, Lindet, Prieur et Couthon ». — On sait que le 22 septembre 92, deux jours après la proclamation de la République, tous les corps administratifs avaient été renouvelés. — Cf. AULARD, *op. cit.*, p. 277.

(2) « Le Conseil exécutif provisoire formé par les six ministres... sera chargé de toutes les fonctions de la puissance exécutive. » (15 août 1792, art. 1). Ce Conseil devient définitif le 24 juin 1793, art. 52 sqque.

organisation du Comité de Salut public, décide que ce Comité, composé de neuf membres de la Convention, sera chargé de surveiller et d'accélérer l'action de l'administration confiée au Conseil exécutif provisoire, dont il pourra même suspendre les arrêtés quand il les croira contraires à l'intérêt national, à la charge d'en informer sans délai la Convention.

C'est bien devant le Conseil que sont toujours portés les recours hiérarchiques, mais au lieu de la surveillance *occasionnelle* exercée autrefois par l'Assemblée sur le roi, on établit une surveillance de tous les instants (1). Le pouvoir ministériel n'est plus dans les mains du Conseil exécutif, mais dans celles du Comité de Salut public. — La Convention, d'autre part, veut assurer l'exécution de ses décrets dans les départements : comme elle n'a point confiance dans les directoires, assemblées souvent « impures », qui délibèrent et n'agissent pas, elle donne pleins pouvoirs à ses représentants en mission : ceux-ci deviennent les véritables instruments de la centralisation. Les administrateurs sont entièrement soumis à ces « modernes proconsuls » (2), qui peuvent à leur gré les révoquer ou les rem-

(1) Buzot combattit le décret, demanda qu'on n'accordât au Comité qu'un simple droit de surveillance. Mais Marat intervint, disant qu'il fallait secouer « la torpeur du Conseil exécutif ». Séance du 3 avril.

(2) C'est ainsi que les appellent Napoléon (*Dict.*, p. 135). — PASQUIER (I, p. 88), et CORMENIN (*Du Conseil d'Etat*, p. 17). Noter aussi l'analogie de ces représentants avec les premiers intendants de la fin du XVI^e siècle et du commencement du XVII^e, qui furent chargés de réparer les maux des guerres civiles et de lutter contre les gouverneurs. La ressemblance est même particulièrement frappante : ces représentants nomment des délégués pour les suppléer. Le décret du 14 frimaire an II dut leur enlever cette faculté (Cf. ESMEIN. *Morris*, p. 272 et 296. — AULARD, *op. cit.*, p. 345). — De même que les ordonnances des anciens intendants, leurs actes sont exécutoires par provision.

placer, suspendre ou annuler leurs arrêtés (1). Comme les intendants de l'Ancien Régime, qui ne dépendaient que du Conseil du Roi, les représentants n'ont à répondre de leurs actes que devant l'Assemblée : « La Convention nationale, dit le décret du 26 janvier 1793 (2), autorise tous ses commissaires à prendre toutes les mesures... que les circonstances rendront nécessaires ; elle décrète que leurs arrêtés ou délibérations, pris ou à prendre, seront exécutés provisoirement, à charge par lesdits commissaires d'envoyer, dans les 24 heures, copie des arrêtés ou délibérations pour être infirmés ou confirmés par la Convention. » L'Assemblée n'admet point d'ailleurs qu'on résiste à la volonté de ses représentants : c'est ainsi qu'un décret du 16 août 93 casse les arrêtés rendus par les administrateurs des Hautes-Pyrénées, qui avaient suspendu l'exécution d'une de leurs décisions. Le Conseil exécutif ne peut donc exercer aucun contrôle sur les actes de ces agents, qui dépendent uniquement du pouvoir législatif ; il ne connaît plus que des réclamations contre les actes des corps administratifs, et cela sous la surveillance du Comité de Salut public. — Il y a plus : dans l'opinion publique, les pouvoirs de la Convention sont si étendus que les particuliers portent parfois directement devant elle leurs recours contre les décisions des autorités administratives ; par exemple, deux libraires se pourvoient contre un arrêté de la section de l'Unité et un arrêté confirmatif

(1) Le décret du 16 août 1793 menace même de dix ans de fer les membres des corps administratifs qui suspendraient l'exécution des arrêtés des représentants en mission. Celui du 7 mai soumettait en fait le « Comité central de correspondance » aux commissaires du département.

(2) *Coll. du Louvre*, t. XIII. Ce décret fut pris après un rapport de Sieyès au nom du Comité de Sûreté générale.

du département de Paris comme entachés l'un et l'autre d'excès de pouvoir et d'incompétence, et faisant obstacle à l'exécution d'une décision judiciaire ; la Convention décide (décret du 8 nivôse an II) le renvoi devant le Conseil exécutif, attendu que c'est devant lui que « doivent être portées les réclamations contre les corps administratifs qui s'écartent de la ligne de leurs fonctions et entreprennent sur l'ordre judiciaire » (1). Cette décision est parfaitement respectueuse de la légalité, mais en fut-il toujours ainsi ? Nous verrons plus tard qu'il est permis d'en douter.

L'autorité hiérarchique suprême remise au Comité de Salut public et à l'Assemblée, un agent du pouvoir central muni de pleins pouvoirs dans les départements, il semble que la Convention ait atteint son but. Elle va plus loin. — Nous passerons rapidement sur la Constitution du 24 juin 1793, qui organise définitivement le Conseil exécutif : celui-ci est composé de 24 membres nommés par l'Assemblée et a sous sa surveillance les administrations municipales, intermédiaires et centrales, dont les attributions, les règles de subordination sont déterminées par le Corps législatif. On sait que la Constitution de 1793 ne fut pas appliquée : ce n'était, au dire de M^{me} Rolland, qu'« une pancarte » (2). Mais

(1) Cf. LAFERRIÈRE, I, p. 187. — En revanche, on peut citer de nombreux décrets par lesquels la Convention fait ou non siens les arrêtés de ses représentants : dans l'un d'eux (7 messidor an III), elle confirme les arrêtés de ses représentants en mission à Besançon « sauf les dérogations ci-après inscrites ». Elle ne fait donc pas infirmer ou confirmer, elle modifie.

(2) V. art. 62 à 75 : Le Conseil révoque les agents à sa nomination et les dénonce s'il y a lieu aux tribunaux. — Art. 78 à 85 sur les corps administratifs. — (Cf. AULARD, p. 308 et note 1.) — Le projet de Condorcet prévoit dans chaque département la création d'un commissaire choisi par le Conseil exécutif et chargé de requérir et surveiller l'exécution des lois. L'art. 10 consacre les pouvoirs contentieux des

d'autres lois, non plus théoriques, viennent amoindrir encore les pouvoirs de l'exécutif et « décapiter le département ». Le 14 frimaire an II, la Convention se déclare « le centre unique de l'impulsion du gouvernement ». Le Conseil exécutif garde, *par délégation* la surveillance de l'exécution des lois administratives, il devra rendre compte au Comité de Salut public ; chaque ministre est en outre tenu, personnellement, de rendre compte des opérations de son département au même Comité (section II, art. 1, 4, 5). D'autre part, la surveillance de l'exécution des lois révolutionnaires passe au district (1) et les procureurs-syndics sont supprimés. A la place de ceux-ci, des agents nationaux sont chargés, non seulement de poursuivre l'exécution des lois — ce que faisaient les procureurs, — mais encore de dénoncer les négligences et les infractions commises : ils sont en correspondance « exacte » avec les Comités de Salut public et de Sûreté générale (sect. II, art. 12, 16). De leur côté, les administrations de département n'ont plus que des attributions étrangères à la politique ; elles restent chargées spécialement de la répartition des contributions entre les districts..., de l'administration des grandes routes, canaux, et de la surveillance des domaines nationaux (2). La loi

administrations et les art. 16 et suivants leurs pouvoirs de surveillance : le Conseil exécutif reste soumis sur ce point au Corps législatif. — L'article 22 maintient la garantie des fonctionnaires (Cf. BUCHEZ, XXIV, p. 102 sqque).

(1) Sect. II, art. 6 et 14. — On peut rattacher à cette disposition celle du décret du 19 vendémiaire an II dont l'art. 4 porte que le gouvernement correspondra immédiatement avec les districts dans les mesures de salut public ; un décret du 7 mai 93 avait déjà mis les corps administratifs en rapport direct avec les membres de l'Assemblée (Comité central de correspondance).

(2) Sect. III, art. 5. — Sur ce point, v. *Répertoire du Droit adm.* V^o *Département*, p. 514 sqque, et BERTHÉLEMY, p. 131. — Le président du directoire de département est chargé de la surveillance dans la

ne parle pas formellement du contentieux, mais il faut sous-entendre qu'il reste confié au département.

Le principe hiérarchique qui soumettait la municipalité et le district au département disparaît donc en ce qui touche les mesures politiques ; mais comment penser que les directoires départementaux, ainsi ramenés au second rang, puissent exercer un contrôle efficace en matière d'administration pure ou contentieuse ? Après le décret du 14 frimaire an II, la loi des 15-27 mars 91 devient inapplicable. — La chute des Dantonistes amène une dernière transformation dans la hiérarchie administrative : le 12 germinal (1^{er} avril), Carnot, au nom du Comité de Salut public, dépose un rapport concluant au remplacement du Conseil exécutif et des six ministères par douze commissions. Il faut, dit-il, « diviser l'exercice des pouvoirs particuliers, restreindre le pouvoir de chaque agent en conservant l'unité de direction ». L'Assemblée adopte ses conclusions : les ministères seront suppléés par douze commissions subordonnées au Comité de Salut public qui pourra réformer ou annuler leurs décisions (art. 2 et 17). La commission des administrations civiles, de la police, des tribunaux est chargée de la surveillance des corps administratifs et municipaux (1). Les recours hiérarchiques sont donc

partie d'exécution confiée au directoire (sect. III, art. 6). — « Le pouvoir des directoires de département est assujéti dans chaque détail de son exercice », dit Mallet du Pan (*op. ESMEIN. Morris*, p. 295). — Cf. SERRIGNY. *Compétence*, I, p. 482. — La théorie du Gouvernement révolutionnaire sur ce point est exposée par Robespierre (rapport du 25 déc. 93).

(1) Les membres de ces Commissions sont nommés par la Convention sur présentation du Comité de Salut public. Déjà, le 10 mai 93, Robespierre avait réclaté une réforme de ce genre. D'après Morris, le Conseil exécutif avait encore de l'autorité ; les Commissions, au contraire, ne furent qu'un instrument aux mains du Comité de Salut public (*ESMEIN, op. cit.*, p. 294).

désormais portés devant ces douze commissions, qui dépendent étroitement du Comité de Salut public, lequel, à son tour, est sous l'autorité de la Convention ; il n'y a donc plus grande différence entre les recours contre les arrêtés des représentants en mission et ceux qui sont intentés contre les décisions des corps administratifs : le véritable pouvoir exécutif, c'est l'Assemblée (1).

Cette organisation dure jusqu'au Directoire ; mais, quelques mois auparavant, sous l'influence des Girondins rappelés à la Convention, on restitue aux assemblées de département leurs anciennes attributions, les procureurs-syndics sont rétablis et les districts replacés sous la surveillance du département (2).

Ce résumé de l'histoire constitutionnelle de la Convention nous a paru rentrer dans le cadre de cette étude, les principes de subordination des administrations y étant sans cesse intéressés : c'est seulement ainsi qu'on peut se rendre compte des obstacles qui s'opposent, de 1792 à 1795, à l'exercice normal du recours hiérarchique.

II. — *La Juridiction des directoires.*

Les décrets concernant la compétence contentieuse des directoires sont moins nombreux sous la Convention que sous la Constituante : peut-être faut-il voir là une nouvelle preuve de la méfiance de l'Assemblée à leur égard.

(1) Ainsi se réalisaient les craintes que Buzot exprimait le 10 mars 93.

(2) Cf. AULARD, p. 512. — EDMOND-BLANC, *Institutions civiles...*, p. 77 sqque.

L'un des plus importants est celui des 10-11 juin 1793 (sect. V, art. 1^{er}), qui règle le mode de partage des biens communaux. Ce décret délègue au directoire de département le soin de terminer, sur simple mémoire et d'après l'avis du directoire de district, les contestations qui pourraient s'élever à raison du mode de partage entre les communes; une compétence analogue lui est attribuée en ce qui concerne les réclamations à raison du mode de partage des biens communaux dans la même commune. Mais toutes les questions touchant les droits des particuliers, les usages en vigueur dans le pays, restent du ressort des tribunaux ordinaires (1). Quant au contentieux des ventes nationales, il est modifié sous la Convention : on se rappelle que les contestations auxquelles donnaient lieu ces ventes étaient soumises tantôt au pouvoir judiciaire, tantôt à l'administration. La Convention rompt avec cette jurisprudence. Elle décrète, le 1^{er} fructidor an III, « que toutes les pétitions et questions relatives à la validité ou la nullité des adjudications de domaines nationaux ou réputés tels, sont exclusivement renvoyés au Comité des finances, section des domaines ». Il semble donc que le contentieux des ventes nationales soit désormais entièrement soumis à la compétence administrative : les directoires doivent renvoyer *tout* litige de cette nature au Comité des finances (2). Restait-il cependant des cas où la juridiction ordinaire fût compétente? La question était douteuse, et l'on verra qu'elle donna lieu, sous le Directoire, à un

(1) On sait que l'interprétation de ce décret (et de celui du 9 ventôse an XII) a donné lieu à deux jurisprudences différentes de la part du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation. — Cf. LAFERRIÈRE, I, p. 52^A.

(2) Cf. HENRION DE PANSEY, *op. cit.*, II, p. 338 sqque.

conflit entre le ministre de la justice et le ministre des finances.

Les contestations soulevées devant les directoires à cette époque le sont surtout en vertu des lois antérieures : le décret du 30 mars 1792, par exemple, complété par celui du 25 juillet 1793, sur la vente des biens d'émigrés et la liquidation de leurs dettes, est une source de litiges inépuisable, et là encore la Convention se réserve un droit supérieur de contrôle (section IV, art. 38, 43, 44) (1).

III. — *Les Conflits.*

La loi des 7-14 octobre reste, sous la Convention, la seule règle en matière de conflits : les réclamations sont donc portées d'abord au Conseil exécutif, qui remplace le roi, puis, le cas échéant, devant l'Assemblée. Lorsque la loi du 12 germinal supprime le Conseil, les commissions créées par cette même loi héritent de ses attributions. Mais ici encore, il faut se demander si la Convention, sortant de son domaine propre, ne s'est point arrogé le droit de trancher directement les conflits. — On a cité en ce sens un décret du 21 prairial an II : sur la pétition d'un citoyen et sur le référé fait par le tribunal de district de Mont-Unité, ci-devant Saint-Gaudens, la Convention est appelée à trancher

(1) Les réclamations des créanciers d'émigrés se multiplient. Voici deux litiges intéressants à raison des personnalités qu'ils mettent en jeu. La Dubarry demande la levée des scellés « apposés dans sa maison de Louveciennes » ; le directoire, par un arrêté d'un laconisme effrayant, décide que « la Dubarry ayant été arrêtée avec les personnes de sa maison, une décision sur ce point n'est plus nécessaire... » (Versailles, 29 sept. 93, registre 32.) — 8 octobre 93 (même registre) réclamations de plusieurs domestiques de l'émigré Maupeou, employés à l'entretien de sa maison d'Ableiges, district de Pontoise. — Les réclamations pour refus de certificat de civisme sont nombreuses (exemple : 13, 15 brumaire an II. — Versailles, registre 33).

une question de compétence. Le pouvoir judiciaire peut-il connaître des revendications faites par des citoyens de fonds ci-devant possédés par des émigrés, ou bien les corps administratifs ont-ils seuls le droit de prononcer en ces matières, même si une question de propriété se pose ? L'Assemblée tranche la question en faveur du pouvoir judiciaire : il semble qu'elle le fasse directement et non après décision d'une de ses commissions, qu'elle empiète par suite sur le pouvoir exécutif. Mais, dans ce cas, ainsi que l'a fait remarquer M. Laferrière, il s'agit d'une décision rendue sur référé d'un tribunal pour interprétation d'une loi (dans l'espèce celle du 25 juillet 1793) en vertu du décret des 16-24 août 1790 (titre II, art. 12), et non d'une véritable décision sur conflit (1).

Les décisions en ces matières sont tantôt administratives, tantôt contentieuses et il est parfois difficile de les distinguer. — La compétence administrative n'est point absolue d'ailleurs en ce qui touche les biens d'émigrés : les questions de propriété restent de la compétence judiciaire (Cf. décret du 21 prairial an II). — Le directoire de département intervient pourtant dans l'exercice de la justice : ainsi, à propos d'une contestation entre fermiers d'un bien séquestré, le commissaire près du tribunal de district demande de surseoir à statuer jusqu'à ce que le procureur du département soit prévenu : « Attendu que toutes les actions relatives aux intérêts de la République ne doivent être intentées qu'à la requête des procureurs généraux et à la diligence des agents de la République ». (Versailles, 13 brumaire an II). — La contribution des patentes donne lieu à d'incessantes difficultés devant le directoire de Versailles, qui s'efforce d'obliger, par des arrêtés successifs, les particuliers à « faire soumission de payer devant leur municipalité » et à se pourvoir de patente en temps utile. Il finit par menacer les récalcitrants de poursuites devant les tribunaux de district en paiement du quadruple droit, « avec d'autant plus de raison que leur persévérante résistance à la loi ne pourra que les faire considérer comme de mauvais citoyens et des rebelles d'autant plus dangereux que répandus dans le sein de la République parmi les bons patriotes, il serait à craindre que leur influence... n'amenât bientôt le désordre », (17 brumaire an II).

(1) LAFERRIÈRE. I, p. 208.

En revanche, par un décret du 25 pluviôse an III, la Convention déclare que l'administration est seule juge, à l'exclusion des tribunaux, des opérations d'un administrateur : ici, il n'y a ni référé ni pétition, mais véritable décision sur conflit rendue directement par le pouvoir législatif (1). — Il ne faut pas oublier, d'ailleurs, qu'à cette époque on ne distingue pas les réclamations d'incompétence contre les décisions des corps administratifs des revendications de compétence contre les tribunaux judiciaires : les deux espèces de recours sont soumis aux mêmes règles et la Convention ne doit légalement en connaître qu'après décision en premier ressort de ses Comités : elle ne s'est en effet réservé une compétence en premier et dernier ressort qu'en ce qui touche les recours contre les arrêtés de ses représentants. Or, ici encore, on pourrait citer des cas où l'Assemblée statue directement : par exemple, le Conseil général du Bas-Rhin ayant pris un arrêté sur la forme de procéder contre les auteurs des manœuvres employées « pour discréditer les assignats », la Convention, par un décret du 28 août 1793, fait défenses à ce Conseil ainsi qu'à tous autres corps administratifs, « de prendre aucun arrêté sur des matières de législation ou autres, qui ne leur sont pas attribuées par la Constitution, sous peine de forfaiture ». Il s'agit ici d'une réclamation d'incompétence à l'égard d'un corps administratif, et l'Assemblée statue directement. Le décret du 8 nivôse (an III), est au contraire parfaitement légal : on ne peut donc, en présence de décisions discordantes, conclure de façon absolue (2). Tout ce qu'on peut affirmer, c'est

(1) Cf. BAVOUX. *Des Conflits*. I, p. 119. — V. aussi déc. 1^{er} et 13 fructidor an III. Cf. DES CILLEULS. *Evocations*, p. 146.

(2) Cf. LAFERRIÈRE. *loc. cit.* — Tous ces décrets sont rendus sur

que tantôt la Convention respectait le droit d'intervention du pouvoir exécutif, tantôt elle statuait directement, qu'il s'agit de réclamations contre des décisions administratives ou de conflits proprement dits. — Mais, il est intéressant de le remarquer, la défiance à l'égard du pouvoir judiciaire et le souci constant de préserver l'indépendance de l'administration restent aussi vivaces, sinon plus, sous la Convention que sous la Constituante : c'est ce qui fait du décret du 16 fructidor an III un texte d'une importance particulière ; le principe de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire y est affirmé d'une façon plus énergique que jamais. Au nom du Comité des finances Monnot se plaint que les contestations relatives à la restitution ou non restitution des taxes révolutionnaires soient usurpées par les tribunaux « tandis qu'ils ne doivent jamais connaître de ce qui est administratif. Les lois antérieures le défendent ». L'Assemblée décrète, en effet, « qu'elle annule toutes procédures et jugements intervenus, dans les tribunaux judiciaires, contre les membres des corps administratifs... sur réclamations d'objets saisis, de taxes révolutionnaires et d'autres actes d'administration émanés desdites autorités pour l'exécution des lois et arrêtés des représentants du peuple en mission ou sur répétition des sommes et effets versés au Trésor public ». Puis elle renouvelle les prohibitions contenues dans les textes de la Constituante : « Défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration de quelque

rapport des Comités de la Convention : celui du 21 prairial an II sur rapport du Comité des finances ; celui du 16 fructidor an III sur rapport du même Comité ; celui du 28 août 93 l'était sur rapport des Comités de législation et des finances. Mais il n'y avait point de décision préalable de ces Comités.

espèce qu'ils soient, aux peines de droit, sauf aux réclamants à se pourvoir devant le Comité des finances pour leur être fait droit, s'il y a lieu, en exécution des lois. » (1) Ainsi la Convention prépare la voie à la jurisprudence du Directoire en matière de conflits

En revêtant ses commissaires d'un droit de décision non seulement vis-à-vis des autorités publiques mais vis-à-vis des particuliers, en se saisissant elle-même de l'administration contentieuse et de l'action exécutive la Convention devient une assemblée dictatoriale. Comment dès lors s'étonner qu'elle envahisse le domaine judiciaire, qu'elle annule les jugements soit par voie de référé, soit sur la proposition de ses Comités ou de ses représentants en mission, que les arrêts du Tribunal de cassation même n'échappent point à son contrôle? (2) Si les corps administratifs, d'autre part, empiètent sur les attributions des tribunaux, la cause en est dans la législation des ventes nationales, qui soumet fatalement l'Etat au paiement des créanciers des personnes déposées : or, le contentieux des dettes de l'Etat est essentiellement administratif (3).

(1) Remarquons que ce décret est postérieur à la Constitution de l'an III : il renouvelle à certains égards la disposition de l'art. 189 de cette Constitution. Mais nous avons cru devoir le faire rentrer dans la législation de la Convention, car le nouveau régime n'était pas encore en vigueur.

(2) Décrets des 1^{er} brumaire, 7 frimaire an II annulant des jugements du Tribunal de cassation. — D'autre part, dans la seule séance du 15 septembre 93, la Convention rend quatre décrets qui sont des actes d'administration pure (accorder un passeport, des indemnités à des comédiens, de l'avancement à des marins...) — Cf. EDMOND-BLANC, *op. cit.*, p. 20.

(3) Cf. SIREY, *Du Conseil d'Etat*, p. 148-149 et PETIT DES ROCHETTES, *Esprit de la Jurisprudence...* (Tome I, titre I, sect. I — et titre II). — D'ailleurs, si l'administration s'arroge des pouvoirs judiciaires, il faut avouer que les lois existantes l'y poussent. Exemple : Un laboureur,

Il semble pourtant qu'avant de disparaître, la Convention ait comme un remords de l'omnipotence qu'elle s'est attribuée : par le décret du 3 brumaire an IV (25 octobre 95), rendu sur la proposition de Tallien, elle décide que « les arrêtés des Comités de la Convention et des représentants du peuple en mission, contraires à des lois, sont annulés ». (Art. 10.)

Somme toute, la Convention a souvent dû recourir aux mêmes moyens de gouvernement que l'Ancien Régime : cela apparaît dans l'histoire de ses institutions administratives comme de ses institutions politiques. Mais son absolutisme, elle le justifie au nom de « l'intérêt commun », et c'est en ce sens que Littré pourra présenter comme idéal du pouvoir fort « l'immortelle Convention » (1).

qui a donné à manger du seigle à ses chevaux, est arrêté par un administrateur du district de Versailles : le directoire de district est d'avis que l'acte du laboureur est punissable aux termes de l'art. 28 du décret du 4 mai 93 sur les subsistances (qui punit de mort ceux qui ont perdu, enfoui du grain méchamment), mais que dans l'occasion huit jours de prison suffiront, et il demande au département de prononcer cette peine. Celui-ci, après avoir blâmé le laboureur « qui a fait manger à ses chevaux la subsistance des hommes dans un temps de besoin » décide « qu'il n'est pas de la compétence de l'administration de connaître de ce genre de délits », il renvoie donc à statuer au tribunal criminel du département. (Versailles, 9 septembre 93 — registre 31.) On voit que les districts s'y trompent. La même loi donne aux municipalités le droit de faire des visites domiciliaires, de confisquer les grains (comp. Note II). — Il n'est pas rare, d'autre part, de voir des municipalités suspendre leurs officiers, que le département doit réintégrer (exemple : Versailles, 18 sept. 93. — *ibid.*).

(1) On invoquait aussi l'intérêt commun, sous l'Ancien Régime. Mais, comme le fait remarquer M. Hitier, ce n'était alors qu'un argument secondaire : sous la Convention, il devient primordial (Cf. HITIER, *op. cit.*, p. 113).

CHAPITRE II

La Constitution de l'An III

A la séance du 5 messidor an III, Boissy d'Anglas vient faire le procès de la Constitution de 1793 : à son avis elle n'est autre chose que « l'organisation de l'anarchie, » elle soumet « le destin de la France » à une seule Assemblée sans lui donner de frein légitime ; enfin, en laissant indéterminés les rapports du Conseil exécutif avec les administrations, elle empêche qu'aucun lien « rattache ensemble les divers lambeaux de l'Empire ». Il faut en finir, conclut-il, avec « les principes illusoires d'une démocratie absolue et d'une égalité sans limites ». (1) Rien ne caractérise mieux que ces paroles l'œuvre de la Constitution de l'an III, œuvre qui peut se résumer ainsi : restauration de l'autorité hiérarchique dans le département, accroissement des pouvoirs de l'exécutif. Comparée aux Constitutions qui l'ont précédée, la Constitution républicaine du Directoire est essentiellement réactionnaire (2).

(1) Rapport de Boissy d'Anglas, au nom de la Commission des Onze (*Moniteur* du 11 messidor an III). Tous les passages cités sont pris dans l'*Ancien Moniteur*, in-f^o.

(2) L'esprit modéré fut dominant dans les assemblées électorales. PASQUIER (I, p. 124) en donne comme preuve l'élection, dans les quatre cinquièmes des départements, de Boissy d'Anglas « l'homme le plus considérable, le plus honoré du parti modéré dans la Convention, celui qui s'était signalé par la proposition de restituer les biens aux condamnés ». — Mais il faut ajouter que le corps électoral devait choisir les deux tiers des députés au Corps législatif parmi les anciens conventionnels.

I. — *Le Pouvoir central.*

Aux termes de l'article 132 de la Constitution, le pouvoir exécutif est délégué à un Directoire de cinq membres, nommé par le Corps législatif (1) : ce Directoire surveille et assure l'exécution des lois dans les administrations et les tribunaux par des commissaires à sa nomination, choisit hors de son sein les ministres et les révoque lorsqu'il le juge convenable (art. 147-8). D'autre part les ministres — ils sont six au moins et huit au plus — ne forment plus, comme autrefois, un Conseil : ils sont respectivement responsables tant de l'inexécution des lois que de celle des arrêtés du Directoire (art. 151-2) et correspondent immédiatement avec les autorités qui leur sont subordonnées, mais les décisions que chacun d'eux rend « dans sa partie », en qualité de supérieur hiérarchique des administrations, sont soumises à la confirmation formelle du Directoire (art. 193-95). — On se trouve donc, en l'an III, en présence d'un pouvoir exécutif dédoublé : le Directoire seul Conseil, et sous son autorité les ministres investis d'une autorité purement individuelle (2).

(1) L'idée de République est alors « liée à celle d'un exécutif collégial ». Un magistrat unique eût rappelé la royauté, si limités qu'eussent été ses pouvoirs : c'est ce qui causa la chute de Robespierre. — En l'an VIII, on adjoindra de même « deux comparses » à Bonaparte. (Cf. ESMEIN. *Morris*, p. 311, et ROCQUAIN. *Notes et fragments d'Histoire*, 1906, p. 182 sqque.)

(2) Nous donnons ici que le squelette de l'organisation exécutive : les détails prennent naturellement leur place dans l'étude des recours hiérarchiques. — Le rôle du pouvoir législatif devient secondaire en l'an III, le Directoire agit à peu près seul et c'est chez lui que nous trouvons les textes qui nous intéressent : les séances du Conseil ne sont plus qu'une longue suite de dénonciations. D'ailleurs le coup d'Etat du 18 fructidor a soumis le Conseil des Cinq-Cents au pouvoir exécutif.

II. — *L'Organisation départementale.*

Les districts avaient eu, autrefois, toute la confiance du Corps législatif : en l'an III, leur suppression est à l'ordre du jour. « Supprimez les districts, dit Daunou, et vous donnerez une action plus facile aux autorités constituées, je veux dire au pouvoir exécutif, aux administrations départementales et aux municipalités. » On ne craint rien en donnant une autorité plus immédiate aux départements, car ce sont eux qui, pendant dix-huit mois, ont tâché de soutenir la Convention contre l'anarchie, et, d'autre part, si l'on supprime le district, « le système des autorités administratives devenant moins confus, il sera plus facile de régler et de connaître les compétences. » (1) — Dans le département même, la commission est d'avis que le nombre des administrateurs est trop grand. « Cette institution (les conseils et directoires de département) n'était nécessaire, dit Lanjuinais, que sous l'empire d'un monarque, afin de résister à l'oppression : mais, sous le régime républicain, elle devient inutile et embarrassante... La commission... a reconnu qu'une administration peu nombreuse mettait beaucoup plus de suite, d'ensemble et d'activité dans toutes ses opérations. » (2) Lanjuinais ne fait d'ailleurs

(1) *Moniteur*, séance du 21 messidor. — Dormay essaie de défendre le district, disant que, s'il s'est opposé au département, c'est que « la séparation des fonctions » était mal établie, et il cite des exemples. Lacroix trouve, au contraire, que le district est « une cascade inutile entre le département et la commune » (même séance). — Berlier et Daunou font adopter les vues de la commission : le département, disent-ils, a toujours tendance au maintien du gouvernement « quel qu'il soit ». Le district avait été l'agent de la Terreur : là est la cause de sa chute. — (Cf. AULARD, p. 568-9.)

(2) *Moniteur*, séance du 4 thermidor.

que développer ici les raisons qu'apportait à la tribune le rapporteur Boissy d'Anglas : « Si l'administration suprême de la République est confiée aux mains de cinq hommes, pourquoi l'administration secondaire de chaque département en nécessiterait-elle un plus grand nombre? Pourquoi, surtout quand l'exécution doit être simple et rapide, organiseriez-vous des corps délibérants, tourmentés du besoin de faire des lois, établissant par leurs arrêtés autant de législations diverses qu'il existe de départements, et s'écartant... de cette unité de principes si nécessaire à tout gouvernement? » La création d'une administration peu nombreuse, soumise strictement à l'autorité du pouvoir exécutif, s'impose(1).

Mais de quels moyens dispose cette autorité? La Convention avait eu les représentants en mission (les procureurs-syndics, rétablis, étaient nommés par eux), mais leur maintien, comme celui des districts était devenu impossible: ils rappelaient trop le passé. La commission prévoit donc la création d'un agent nommé par le Directoire : il faut, disait Daunou, le 5 messidor, que le gouvernement soit « sensible en chaque point du territoire de la République », et plus tard un député, répondant à Dubois-Crancé qui regrettait la disparition des procureurs-syndics élus par le peuple, dira : « Je pense qu'il est intéressant que le gouvernement ait, dans chaque département, un agent qui ramène les administrateurs à l'intérêt national. Il faut craindre l'esprit de localité, car il étouffe la République. » (2)

(1) 5 messidor. — Est-il besoin de faire remarquer l'analogie que présente ce discours avec celui que prononcera Rœderer cinq ans plus tard ?

(2) 4 messidor. — Le *Moniteur* ne donne pas le nom de ce député. Les craintes exprimées par Dubois-Crancé ne furent pas sans effet : Daunou, pour rassurer ceux qui craignaient que par ses commissaires

Trois principes sont donc admis : plus de districts, des administrations moins nombreuses, un agent du gouvernement dans chaque département. Chacun de ces principes se trouve appliqué dans la Constitution.

Il y a, d'une part, dans chaque département, une administration centrale de cinq membres, renouvelée par cinquième tous les ans. — D'autre part, toute commune dont la population s'élève de 5.000 à 100.000 habitants a pour elle seule une administration municipale; celles qui comptent moins de 5.000 habitants ont un agent municipal et un adjoint; la réunion des agents municipaux de chaque commune forme la municipalité de canton qui nomme son président; les membres des administrations municipales sont nommés pour deux ans et renouvelés par moitié chaque année (art. 174-185) (1). Le principe de l'élection est maintenu, mais il faut se rappeler que les conditions de cens sont aggravées par la Constitution, et qu'elles le seront encore par les lois postérieures (2). — Enfin, le Direc-

le pouvoir exécutif ne remplit les départements de ses créatures, fit décréter que l'on ne pourrait choisir ces commissaires que parmi les citoyens domiciliés depuis un an dans le département (art. 192). — D'après Rœderer, ces commissaires furent souvent « de mauvais sujets qui avaient surpris la confiance du Directoire ». (*Œuvres*, VI, p. 289 sqque; réimpression de la brochure intitulée : « *De l'usage à faire de l'autorité publique...* »).

(1) Le président de l'administration municipale est choisi dans tout le canton. — Nous laissons de côté l'administration des grandes villes et les dispositions relatives aux réélections. Aux 44.000 communes que Boissy d'Anglas considérait comme « une superfétation dangereuse », on substitue donc des administrations qui rappellent le district-commune (mais dans une circonscription moins étendue en l'an III) dont Thouret avait proposé la création dans son rapport du 29 septembre 1789. — Cf. Auccoc. *Controverses*, loc. cit.

(2) Constitution (art. 35) et lois des 3 brumaire an IV, 19 fructidor an V. Cela est conforme aux idées que Boissy d'Anglas expose dans son rapport : « Un pays gouverné par les propriétaires est

toire exécutif nommé, auprès de chaque administration départementale et municipale, un commissaire qu'il révoque quand il le juge convenable; mais ce commissaire n'a pas plus de pouvoirs que le procureur général syndic de la Constituante. On ne voit pas, en effet, de quels moyens de contrainte il dispose vis-à-vis des assemblées administratives : il surveille et requiert l'exécution des lois (art. 191) (1). Toutefois, un progrès est réalisé : le commissaire est nommé par le Directoire et le prévient lorsqu'il le juge utile; en ce sens seulement, il est, ainsi que le qualifie une circulaire du ministre de l'intérieur du 27 frimaire an V, « l'œil du gouvernement » dans les provinces (2).

dans l'ordre social ; celui où les non propriétaires gouvernent est dans l'état de nature. » Or, on ne veut plus de l'état de nature. — Cf. LAFERRIÈRE. *Essai sur l'Histoire...*, II, p. 281 (2^e éd.), et DE LUCAY. *Décentralisation*, p. 58.

(1) A ceux qui craignaient la restauration des « tyrans subalternes » Thibaudeau faisait remarquer que ces commissaires n'étaient pas dangereux, qu'ils n'administraient pas (4 thermidor). Morris, dès le 15 février 1790, avait suggéré la nomination de ces commissaires « envoyés comme conservateurs dans chaque district pour restaurer l'autorité du Roi ». Ce sont les commissaires du Directoire qui réalisent en partie sa pensée, et non les représentants en mission : mais il n'en prévoyait la création qu'auprès des districts : le Directoire en établit près des départements et des municipalités (v. sa conversation avec La Fayette sur ce point. — Ap. ESMEIN, p. 166.)

(2) C'est ainsi que Guyot appelait les intendants, mais ceux-ci n'étaient point de simples donneurs d'avis. — V. ci-dessus, Introduction, § III. (Comp. DUCROCQ. *Les Procureurs généraux syndics*. p. 9.)

CHAPITRE III

La Juridiction des Administrations centrales et municipales

La Constitution de l'an III ne contient aucun texte relatif à la juridiction des corps administratifs : elle se borne à dire que les administrateurs sont essentiellement chargés de la répartition des contributions directes et de la surveillance des deniers provenant des revenus publics ; le Corps législatif, ajoute-t-elle, détermine les règles et le mode de leurs fonctions, tant sur ces objets que sur les autres parties de l'administration intérieure (art. 190).

La loi qui détermine ces règles est promulguée le 21 fructidor (1). Les administrations de département, dit cette loi, conserveront les attributions qui leur sont faites par les lois aujourd'hui en vigueur, quels que soient les objets qu'elles embrassent. De leur côté, les administrations municipales de canton ou autres connaîtront des objets précédemment attribués aux municipalités et de ceux appartenant à l'administration générale que la loi déléguait aux districts. — Il n'y a donc rien de changé dans les attributions juridictionnelles des assemblées de département ; quant aux attributions d'administration générale autrefois déléguées aux districts dont héritent les municipalités de canton, elles

(1) L'intitulé est « Loi relative aux fonctions des corps administratifs et municipaux, rendue en exécution du titre VII de l'acte constitutionnel. » — Voyez art. 18 sqque.

comprennent, par exemple, le jugement du contentieux des contributions directes, sauf appel à l'administration centrale. Le nouveau régime a donc pour conséquence de faire participer les petites municipalités à l'exercice de la juridiction administrative par l'intermédiaire de leur agent municipal (1).

I. — *Contributions directes.*

Les lois concernant le contentieux des impositions appliquent les principes contenus dans le décret du 21 fructidor. C'est ainsi que la loi du 2 messidor an VII, sur la contribution foncière, donne à l'administration municipale le droit de prononcer sur les demandes en mutation de cote, en suppression de double emploi, sauf recours à l'administration centrale. De plus, le visa de celle-ci est nécessaire pour rendre exécutoire toute décision sur une demande en réduction de cote, et, indépendamment de cette formalité, le contribuable qui se dira lésé par une décision de l'administration municipale pourra se pourvoir par simple mémoire devant le département (2). Enfin l'article 7 de cette

(1) On sait que cet agent (outre les actes auxquels il concourt dans la municipalité de canton) exerce les fonctions de police dans la commune..., qu'avec cinq notables il asseoit et répartit les contributions directes.

(2) Art. 5-8, 30-32. Exemples : Appel en matière de contributions (réduction de cote). Le réclamant adresse un mémoire motivé au département qui prend l'avis de la commune et de l'administration municipale ; il statue après avoir entendu le commissaire du Directoire exécutif, en homologuant ou non la décision de la municipalité. — Les administrations centrales sont aussi compétentes, en vertu d'un arrêté du Comité des finances du 7 floréal an IV pour fixer les indemnités dues aux percepteurs : par exemple, mémoire du percepteur d'Issou tendant à obtenir pour l'exercice 1794 une indemnité plus forte que pour l'exercice 1793 « attendu le renchérissement

même loi renvoie formellement aux tribunaux les questions de propriété qui peuvent s'élever à l'occasion d'une demande en mutation de cote foncière.— Des dispositions analogues se retrouvent dans la loi du 3 nivôse an VII, touchant le contentieux de la « contribution personnelle, mobilière et somptuaire ».

Le Directoire, comme la Constituante, attribue exclusivement à la juridiction ordinaire le contentieux des contributions indirectes : c'est ainsi que la loi du 22 frimaire an VII, sur l'enregistrement porte (article 65) : « L'introduction et l'instruction des instances auront lieu devant les tribunaux civils de département : la connaissance et la décision en sont interdites à toutes autres autorités constituées et administratives. » On peut également citer la disposition de la loi du 2 vendémiaire an VIII, qui donne compétence au juge de paix pour trancher toute contestation relative au paiement des droits d'octroi municipaux (1).

II. — *Biens nationaux.*

La Convention, peu de jours avant de terminer ses travaux, avait décidé que toute question relative à la

excessif des denrées » (délib. 4 frimaire an IV, registre 17. — 29 brumaire an IV, registre 16 : Contribution foncière).

(1) Cf. loi du 5 ventôse an VI, qui donne compétence au pouvoir judiciaire en matière de colis postaux ; cette disposition est remarquable, car le service des colis postaux est un service d'Etat.— L'administration de département conserve les attributions des directeurs en matière de contentieux électoral : à ce propos, il faut noter que les commissaires du Directoire près des administrations municipales sont pour les départements de précieux auxiliaires. Exemple : des citoyens demandent l'annulation pour illégalité de l'élection d'un adjoint à l'agent municipal. Le département invite le commissaire du Directoire près de l'administration municipale à vérifier sur place le bien fondé de la réclamation (17 frimaire an IV, registre 17. — Commune de Braveil).

validité ou à la nullité des ventes nationales serait renvoyée au Comité des finances. La Constitution de l'an III (article 374) proclame à son tour « qu'après une adjudication légalement consommée de biens nationaux, quelle qu'en soit l'origine, l'acquéreur légitime ne peut en être dépossédé sauf aux tiers réclamants à être, s'il y a lieu, indemnisés par le Trésor national » (1). Ainsi toute intervention du pouvoir judiciaire postérieurement à la vente (nous avons déjà fait remarquer que la compétence administrative résulte non de la domanialité, mais de la vente) semble écartée ; les nouveaux propriétaires sont garantis contre toute éviction et, en cas de poursuite, le Trésor se substitue à eux. Le décret du 29 vendémiaire an IV maintient provisoirement dans la jouissance de leurs acquisitions les possesseurs de domaines nationaux qui ont été troublés par la voie judiciaire *ou administrative* ou autrement : ils en jouiront, dit ce décret, jusqu'à ce qu'il ait été prononcé par les Comités compétents sur la validité ou l'invalidité de la vente. Si l'on dépouille ainsi le pouvoir judiciaire, c'est en même temps qu'une question politique une question financière, l'intérêt du Trésor étant d'empêcher les nullités d'adjudications, à la suite desquelles il eût fallu rembourser le prix, et les réclamations d'indemnité de la part des tiers dont on eût confisqué les biens (2). A cette époque donc, tout le contentieux des ventes nationales est renvoyé par les assemblées de département au Comité des finances.

Une fois celui-ci disparu, les ministres, se considé-

(1) Cf. LAFERRIÈRE. I, p. 557. — DARESTE, p. 171.

(2) Cf. DES CILLEULS. *Organis. du Contentieux*, p. 493. — Le 15 vendémiaire an IV, on adjoint le Comité de législation au Comité des finances pour connaître de ces contestations.

rant comme subrogés aux Comités de la Convention, se reconnaissent le droit de trancher ces litiges. Mais il faut croire que l'opinion publique n'admet pas, sans opposition, la compétence exclusive de l'administration en cette matière, car, en l'an V, on propose au Conseil des Cinq-Cents de donner au pouvoir judiciaire le droit d'interpréter les ventes nationales. Le Conseil rejette cette proposition par une résolution du 8 vendémiaire. Ainsi s'établit le droit du gouvernement d'annuler toute procédure des tribunaux ayant seulement interprété une de ces ventes ou réintégré des tiers dans leurs droits; les motifs de ces annulations sont véritablement césariens : étant donné, porte l'un d'eux, « que l'effet des ventes nationales ne saurait être modifié, suspendu ou annulé que par l'autorité administrative ; que l'entreprise des juges tend à établir une lutte dangereuse entre les autorités et à confondre tous les pouvoirs, à entraver la marche du gouvernement et à détruire les mesures les plus propres à consolider la Révolution et à perpétuer l'existence de la République... » (1). Mais, au sein même du ministère, il n'y a pas entente. Si le ministre de la justice et le ministre des finances sont d'accord pour reconnaître la compétence des tribunaux sur toute question de propriété se posant avant l'adjudication, ils diffèrent d'avis quand il s'agit de déterminer l'autorité compétente, une fois la vente faite. Le ministre de la justice soutient que toute revendication, toute réclamation est alors du domaine de la juridiction administrative, tandis que son collègue des

(1) Arrêtés du 12 frimaire et 4 nivôse an VI (Cf. CORMENIN. *Droit adm.* II, *Appendice* p. 58). En 1789, des tribunaux n'avaient pas craint de casser des ventes nationales. — Comp. LAFERRIÈRE. I, p. 557.

finances maintient la compétence judiciaire quand le litige porte sur la propriété du bien vendu ; d'après-celui-ci, le décret du 15 vendémiaire an IV, en adjoignant le Comité de législation à celui des finances pour connaître de ces contestations, a, par là même, reconnu légitime l'intervention de l'autorité judiciaire, puisque ce Comité est chargé de surveiller la marche des tribunaux. Le Directoire, saisi de la question, fait sienne l'opinion du ministre de la justice, Lam-brechts, par un arrêté du 2 nivôse an VI (1) : « L'intérêt des citoyens, dit cet arrêté, n'est point lésé par l'attribution donnée aux administrations de juger seules la validité ou l'invalidité des ventes des domaines nationaux. » *L'intérêt national* le commande et le gouvernement doit conserver une faculté « qui ne pourrait lui être enlevée qu'au détriment des intérêts de la nation et du principe constitutionnel qui garantit de toute éviction les acquéreurs de domaines nationaux ». Donc, si un tiers ne fait opposition qu'après la vente, la compétence est administrative et ce tiers ne peut recourir que contre le Trésor : comme le dit Cormenin, « la raison politique force la raison de droit civil ». Mais s'il fait opposition antérieurement à la vente, la compétence est judiciaire : c'est ainsi que les tribunaux connaissent des questions de servitude, de baux de biens nationaux passés avant que ces biens aient été déclarés tels (2).

(1) Cet arrêté est inséré au *Bulletin des Lois* ; il ordonne l'impression du rapport du ministre de la justice « concernant l'attribution de la faculté de statuer sur la validité d'une vente d'un domaine réputé national ». — Cf. HENRION DE PANSEY. *op. cit.* II, p. 340.

(2) Cf. Arrêté du 12 vendémiaire an VII : « Ces baux n'étant pas l'ouvrage des corps administratifs ne doivent pas être annulés par eux. » De même l'arrêté du 2 nivôse an VI reconnaît que, pour tout

En somme, sous le Directoire, on considère les ventes nationales comme des actes de puissance publique : les contestations qu'elles soulèvent entre l'Etat et les acquéreurs, entre les acquéreurs et les tiers, ressortissent au contentieux administratif seul, et le Directoire use, abuse même du conflit pour maintenir cette compétence exclusive (1).

III. — *Matières diverses.*

On se rappelle qu'aux termes de la loi des 7-11 septembre 1790, les juges ordinaires étaient chargés de la police de la conservation du domaine public. Il est probable qu'ils se désintéressèrent de cette tâche, car un arrêté du 19 ventôse an VI, après avoir remis en vigueur les prescriptions des lois révolutionnaires et rappelé que les anciens règlements de Louis XIV étaient, aux termes de la loi du 21 septembre 1792, conservés provisoirement, dispose que les administrateurs de département seront chargés de faire procéder à la visite des canaux d'irrigation, des rivières... et de constater les

litige antérieur à la vente, la compétence judiciaire reprend ses droits. Alors « la nation elle-même se dépouille, par une admirable fiction, de sa souveraineté et se présente... vis-à-vis des tribunaux impassibles, devant lesquels elle discute ses droits ».

(1) La compétence de l'administration centrale sur ce point s'est étendue : l'instruction du 16 floréal an V, qui affecte au paiement des mandats territoriaux « tous les domaines nationaux situés dans toute l'étendue de la République » (sauf certaines exceptions) attribue à cette administration le droit de prononcer lorsqu'il s'élève des difficultés sur le point de savoir si un objet soumissionné est ou non compris dans ces exceptions; on ne peut par exemple, affecter au paiement les bois et forêts de plus de 300 arpents, ni les édifices consacrés à un service public. Cette instruction faite en exécution de la loi du 28 nivôse sur les mandats territoriaux, rappelle certaines dispositions de la loi du 25 juillet 1793.

ouvrages nuisibles à la navigation ainsi que ceux qu'il serait utile d'exécuter. L'exposé des motifs de cet arrêté est particulièrement intéressant, car il aide à comprendre la portée des lois du 28 pluviôse an VIII, et du 28 floréal an X : « Considérant, dit-il, qu'au mépris des lois, les rivières navigables... les canaux d'irrigation... sont obstrués;... qu'une plus longue tolérance de cet abus ferait bientôt disparaître le système entier de la navigation intérieure. » Ainsi commence à se préciser, dans la police de la grande voirie, le passage de la compétence judiciaire à la compétence administrative.

Il est un point où l'ancienne juridiction des directoires, qui eût dû être transmise aux administrations centrales, est suspendue : nous voulons parler des partages des biens communaux. La loi du 21 prairial an IV, décide, en effet, d'arrêter « les funestes effets de l'exécution littérale de la loi du 10 juin 1793 et suspend provisoirement toute action ou poursuite résultant de l'exécution de cette loi ».

CHAPITRE IV

Les Voies de recours

Sous le Directoire, les recours contre les décisions contentieuses des administrations sont confondus avec les recours contre leurs décisions administratives. Ce sont les ministres qui — « chacun dans sa partie », dit la Constitution — en connaissent en premier ressort, sauf confirmation formelle du Directoire exécutif dans le cas d'annulation. Si, en cela, ils n'agissent que comme supérieurs hiérarchiques, il n'en est pas moins vrai que le Directoire est le premier régime qui ait reconnu à

chaque ministre — considéré comme individu et non comme membre d'un conseil — un véritable pouvoir de décision en matière contentieuse : c'est encore là un vestige de la Monarchie, qui attribuait au même fonctionnaire l'administration et la juridiction. Bien plus, l'étude que nous allons faire des textes constitutionnels touchant les recours administratifs, nous conduit à reconnaître aux ministres, sous le contrôle des directeurs, le caractère de juges de droit commun : les administrations centrales et municipales n'ont, en effet — comme autrefois les directoires — que les attributions qui leur sont conférées par les lois, et le Conseil d'Etat a disparu.

Les dispositions de la Constitution de l'an III, concernant le contrôle hiérarchique, rappellent celles de la loi des 15-27 mars 1791, mais avec cette différence que les ministres deviennent de véritables juges en matière administrative. « Les administrations municipales, dit l'article 193, sont subordonnées aux administrations de département et celles-ci aux ministres. En conséquence, les ministres peuvent annuler, chacun dans sa partie, les actes des administrations de département, et celles-ci les actes des administrations municipales, lorsque ces actes sont contraires aux lois ou aux ordres des autorités supérieures. » — Lors de la discussion de cet article, Defermon avait demandé la création d'une Cour de cassation en matière administrative, semblable à celle qui existait en matière judiciaire : on donnerait ainsi, disait-il, plus de garanties aux particuliers. Mais cette proposition fut rejetée sur les instances de Daunou, qui fit observer qu'« il ne doit pas y avoir de pouvoir administratif indépendant du gouvernement... C'est le gouvernement lui-même qui est la Cour de cassation en matière administrative ». Au surplus, la Cour de cassation judiciaire ne connaît que des formes : le gouvernement, au contraire, connaît à la fois des formes et du

fond (1). — Le souci de l'indépendance administrative apparaît donc dès le commencement de la discussion sur l'autorité hiérarchique; mais, en même temps, le Directoire veut éviter que les ministres ne confèrent entre eux sur les mesures à prendre : non seulement, chacun ne peut annuler les actes des administrateurs que « dans sa partie », mais encore, aux termes de l'article 151, les ministres ne peuvent se réunir en Conseil. C'est l'émission du pouvoir ministériel que l'on décrète ainsi : la délibération est exclusivement réservée au Directoire (2).

Les administrations de département peuvent donc être suspendues par les ministres quand elles ont contrevenu aux lois ou aux ordres des autorités supérieures, mais elles ont, de leur côté, le droit de suspendre les membres des administrations municipales pour les mêmes causes (art. 194). Ici, les dispositions de la loi des 15-27 mars sont presque textuellement reproduites : les ministres héritent des attributions royales et les administrations centrales de celles des directoires de département. Mais, autrefois, le roi ou les directoires de département, ayant prononcé la suspension des administrateurs ou sous-administrateurs, se bornaient à en « instruire le Corps législatif »; il n'en est plus de même sous la Constitution de l'an III : « Aucune suspension ni annulation, dit l'article 195, ne devient définitive sans la confirmation formelle du Directoire exécutif. » Une notion plus nette de la séparation des pouvoirs s'établit : ce n'est plus le Corps législatif qui prononce en dernier ressort, et, d'autre part, la disposition de l'article 195

(1) *Moniteur*. — Séance du 6 thermidor.

(2) Cf. LAFERRIÈRE. *Origine et développement du R. pour E. de P.* p. 310.

est singulièrement plus impérative que celle de la loi des 15-27 mars; il faut une confirmation formelle du Directoire pour que la mesure prise à l'égard d'un corps administratif devienne définitive.

L'article 196 appelle une observation sensiblement analogue. « Le Directoire, dit cet article, peut aussi annuler immédiatement les actes des administrations départementales ou municipales. Il peut suspendre ou destituer immédiatement, lorsqu'il le croit nécessaire, les administrateurs soit de département, soit de canton, et les envoyer devant le tribunal de département, lorsqu'il y a lieu. » Dans ce cas, l'ancien pouvoir du roi n'est plus exercé par les ministres, mais par le Directoire; celui-ci hérite même en partie des attributions de l'Assemblée constituante, puisqu'il peut destituer ou mettre en accusation les administrateurs de département ou de canton (1). Cette innovation, d'ailleurs, ne fut pas acceptée sans opposition : un député exprima la crainte que, par ce moyen, le Directoire ne pût renverser le Corps législatif, et demanda que celui-ci pût réformer « ces sortes d'actes du pouvoir exécutif ». C'était, en somme, restaurer sur ce point la Constitution de 1791, en ne faisant toutefois intervenir le Corps législatif que postérieurement à une décision du Directoire. Mais un membre de la Convention, Mailhe, sans doute mieux instruit des dangers de la confusion des pouvoirs, montra que cette disposition aurait pour effet d'établir une lutte continuelle entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, qu'elle aboutirait à mettre l'administration

(1) La Constitution de 1791 parle de « dissoudre l'administration coupable » (titre III, ch. IV, sect. II, art. 8). Celle de l'an III ne parle que de « destituer les administrateurs ». Mais nous verrons que le Directoire jouit de pouvoirs plus étendus que la Constituante pour remplacer les membres destitués.

directement dans les mains de l'autorité législative : la proposition fut rejetée (1).

Désireux, enfin, de donner aux citoyens et aux corps administratifs des garanties contre l'arbitraire, les auteurs de la Constitution y ont inséré une disposition alors toute nouvelle : « Tout arrêté portant cassation d'actes, suspension ou destitution d'administrateur, doit être motivé. » (Art. 197).

Cette forte hiérarchie qui, pour emprunter les termes de l'instruction du 8 janvier 1790, descend du Directoire aux ministres, puis aux administrations centrales, enfin aux municipalités de canton, la Constitution fait tous ses efforts pour la rendre durable : dans ce but, une série de mesures sont prises contre les velléités d'indépendance des administrations. Tout d'abord, celles-ci ne peuvent correspondre entre elles que sur les affaires qui leur sont attribuées par la loi, et non sur les intérêts généraux de la République (art. 199); elles ne peuvent, ensuite, modifier les actes du Corps législatif ni ceux du Directoire exécutif, ni en suspendre l'exécution; elles ne peuvent non plus — et cette disposition paraît, quand on songe à la jurisprudence du Directoire en matière de conflits, quelque peu ironique — « s'immiscer dans les objets dépendant de l'ordre judiciaire » (art. 189) (2). Enfin, lorsque les cinq membres d'une administration ont été destitués, le Directoire a le droit de pourvoir à leur remplacement jusqu'à l'élection suivante: on veut ainsi

(1) *Moniteur*. — Séance du 6 thermidor.

(2) Il faut supposer que la confusion des pouvoirs sévissait plus que jamais, pour que le Directoire crût devoir rappeler ces principes. — Toute administration doit encore le compte annuel de sa gestion, et tous ses actes doivent être rendus publics par le dépôt des registres où ils sont consignés, et qui sont ouverts à tout administré (art. 200-201): ceci pour faciliter les réclamations.

éviter les troubles à l'occasion d'élections partielles ou la réélection d'une nouvelle assemblée semblable à l'ancienne. Cette disposition, qu'un Constituant eût assurément trouvée exorbitante, étend plus qu'aucune autre le principe de l'autorité hiérarchique.

En dépit de ces mesures constitutionnelles, il semble que la subordination des administrations ait souvent été méconnue : le 17 pluviôse an V, le Directoire rend un arrêté défendant à tout agent municipal de correspondre avec les ministres sans passer par le département ; toutes lettres adressées aux ministres par les administrateurs ou les agents secondaires pour leur déférer des questions ou leur demander des instructions resteront sans réponse (art. 3) ; par ce moyen, on abolit définitivement les pratiques de la Constituante et de la Convention, qui permettaient aux municipalités de saisir directement le pouvoir exécutif. Mais en même temps le Directoire veut garantir, autant que possible, les municipalités de canton contre les abus d'autorité des administrations centrales : l'article 4 du même arrêté leur reconnaît le droit de se plaindre directement au gouvernement des décisions des administrations supérieures qu'elles disent leur préjudicier.

Cinq mois après, le Directoire est amené à étendre la portée des décisions ministérielles : une administration centrale avait persisté dans l'exécution d'un acte annulé par le ministre de l'intérieur, sous prétexte que le Directoire exécutif n'avait pas confirmé cette annulation (article 195 de la Constitution) ; à ce propos, un arrêté du 17 messidor an V décide que : « les arrêtés ou décisions des ministres qui, dans leur partie, confirment, limitent, modifient ou annulent les actes des administrations centrales, recevront provisoirement leur exécution, sauf la confirmation formelle du Direc-

toire exécutif pour le définitif, en cas de réclamation. » (1)

Au moment où la Constitution entre en vigueur, une grave question se pose devant les Conseils : on se rappelle que la Convention s'était réservé la connaissance exclusive de toute réclamation contre les arrêtés de ses représentants en mission. Or, au moment où le nouveau régime s'établit, les réclamations de ce genre se multiplient : les Conseils vont-ils ou non maintenir la législation antérieure ? Ils prennent un moyen terme, En principe, toute réclamation contre les arrêtés des représentants en mission sera transmise immédiatement au Corps législatif qui prononcera lui-même, mais seulement si les arrêtés sont des actes de législation (2) ; dans tout autre cas, le Corps législatif, après avoir réformé, s'il y a lieu, les arrêtés, renverra la décision sur le fond de la réclamation à l'autorité compétente : autrement dit, on restitue aux autorités autrefois dépouillées leurs pouvoirs de décision. — De plus, pour limiter ces recours, on prévoit un délai de six mois, à compter du jour « de la publication de la présente résolution », passé lequel ils ne seront plus recevables (3). Enfin, les arrêtés des représentants, qui ont

(1) Cf. DE LUCAY. *Ass. Prov.*, p. 337. — L'arrêté du 17 messidor prend soin de répéter « les ministres... dans leur partie ».

(2) Loi du 25 ventôse an IV (art. 2). Cet article suffirait seul à prouver l'étendue des pouvoirs conférés par la Convention à ses commissaires.

(3) Une ordonnance du Conseil d'Etat (11 février 1818, *Allègre*) fait application de cette déchéance de l'article 4 ; il s'agissait d'un pourvoi dirigé contre une décision d'un Conseil de préfecture reconnaissant un recours possible contre un arrêté d'un représentant en mission pris en vertu de la loi du 26 janvier 93. « Considérant, dit l'ordonnance, que les arrêtés pris en vertu de la loi du 26 janvier 93 ne pouvaient être réformés que par l'autorité de laquelle ceux

introduit, dans certaines affaires non jugées depuis, une marche et des formes autres que celles déterminées par la loi, sont annulés (1).

Il faut voir, dans cette loi du 25 ventôse, un très sincère désir de rentrer dans la légalité : le Corps législatif ne connaîtra des recours que lorsqu'ils porteront sur des actes de législation ; chaque pouvoir reconquiert ainsi sa compétence normale.

L'autorité exécutive voit donc sa situation plus solidement et plus nettement établie que sous les régimes précédents : le Corps législatif n'intervient plus sans cesse pour contrôler ses actes ; des commissaires nommés par le Directoire le renseignent, lui dénoncent les abus de pouvoir dont se rendent coupable les administrations. Mais pas plus sous ce régime que sous les précédents, on ne distingue entre les diverses attributions de l'exécutif. Elles comprennent tout à la fois le contrôle hiérarchique, l'annulation des délibérations illégales « pour violation des lois et des ordres des autorités supérieures », le jugement des recours formés par les particuliers contre les actes entachés d'incompétence ou d'excès de pouvoir, — elles comprennent enfin la révision des décisions juridictionnelles en matière de contentieux administratif et, ainsi que nous le verrons plus loin, le jugement des conflits en premier ressort. Le législateur ne se préoccupe donc de fixer ni la procédure des recours, ni les causes d'annulation : qu'un acte administratif viole un droit acquis ou lèse simple-

qui les avaient rendus tenaient leur mission... que le sieur... ne s'étant pas pourvu dans le délai de six mois... » Rejet. (Cf. LAFERRIÈRE, *Traité*, I, p. 187, note 1.)

(1) Rapprocher cette disposition de celle du décret du 3 brumaire an IV. (V. ci-dessus, ch. I, § 3.)

ment un intérêt, qu'il soit contraire aux lois ou simplement inopportun, le gouvernement peut l'annuler dans les mêmes formes ; de plus on ne distingue pas l'annulation d'office de celle qui est prononcée sur réclamation d'un particulier.

Les progrès réalisés sous le Directoire en matière de recours consistent donc uniquement en ce que l'exécutif dispose de moyens d'action plus efficaces, et les administrateurs de garanties plus sérieuses (1). Ceci est le droit. En fait, les dispositions constitutionnelles ne sont pas respectées. Tout d'abord, sauf dans les cas exceptionnels où de graves questions d'administration sont soulevées, le Directoire et les ministres n'interviennent que nominalelement : des bureaux irresponsables expédient, sans instruction contradictoire, les affaires dont la décision prend le nom d'arrêté ministériel ou directorial (2). En second lieu, la Constitution prévoit bien que les arrêtés portant cassation d'actes, suspension ou destitution d'administrateurs seront motivés, mais il faut croire que cette disposition était peu ou mal observée, puisque Rœderer, en prairial an V, demande que « le Directoire publie ses motifs » lorsqu'il agit comme surveillant des administrations, ou tout au moins que ses motifs « se rapportent clairement à l'intérêt général » (3).

(1) Cf. BOULATIGNIER. *Rapport*, p. 12. — DARESTE, *op. cit.*, p. 170. — Le ministre prononce toujours sur les réclamations que soulèvent ses propres actes.

(2) Cf. LAFERRIÈRE. *Origine et développement du R. pour E. de P.*, p. 309.

(3) RŒDERER. *Œuvres* (VI, p. 289 sqque). — Les cinq directeurs réunis ne peuvent établir l'unité de direction : « Chacun a un travail séparé avec un ministre... Chacun des directeurs, au lieu d'avoir sur chaque chose un cinquième d'autorité, a une autorité entière sur le cinquième des choses. »

Songeons encore à l'effroyable désordre qui règne à Paris et dans les provinces : les coups d'Etat qui se succèdent entraînent le renouvellement incessant des corps administratifs, les anciens conventionnels remplaçant les fonctionnaires nouveaux, et vice versa ; de l'an IV à l'an VI, plus de 1.200 commissaires près des municipalités de canton ont été renouvelés (1). Comment, dans ces conditions, le fonctionnement normal d'une administration serait-il possible ?

CHAPITRE V

Rapports avec la Justice ordinaire

Si l'on veut savoir comment un gouvernement peu respecté et souvent peu respectable arrive à imposer son autorité, il n'est besoin que de parcourir la jurisprudence du Directoire en matière de conflits. Ceux-ci constituent alors « un moyen de gouvernement aussi bien qu'un règlement de compétence » (2) ; qu'un intérêt politique soit en jeu, comme dans les questions de ventes nationales : conflit — qu'il s'agisse de garantir

(1) Cf. SCIOUT. *Le Directoire*, t. III, p. 22 et suiv., — Edmond BLANC, *op. cit.*, p. 80. — Comp. ROCQUAIN. *Etat de la France au 18 brumaire*. L'administration du département de la Loire change dix fois de l'an IV au 18 brumaire.

(2) CORMENIN. *op. cit.* II. appendice. — D'après cet auteur, 196 conflits sont élevés sous le Directoire, dont 158 confirmés, 33 annulés en entier et 5 en partie. — D'après M. DES CILLEULS (*Evocations...*, p. 278), le Directoire, du 13 floréal an IV au 16 brumaire an VIII, a rendu 108 arrêtés confirmatifs de décisions ministérielles sur conflits d'attribution : 21 sont relatifs à des poursuites contre des fonctionnaires, 31 à des ventes nationales, 14 aux dettes nationales...

l'exécution des ordres donnés par le gouvernement à ses agents : conflit — qu'enfin les intérêts financiers de l'Etat soient mis en péril : conflit. Jamais on n'a détourné plus délibérément de son but une arme destinée seulement à faire respecter les compétences.

I. — *Principes généraux sur les conflits.*

Aux termes de la loi du 21 fructidor (art. 27) : « En cas de conflit d'attributions entre les autorités judiciaires et administratives, il sera sursis jusqu'à décision du ministre, confirmée par le Directoire exécutif qui en réfèrera, s'il est besoin, au Corps législatif. » (1) Le Directoire et les ministres succèdent donc au Roi et aux Comités de la Convention et les droits du pouvoir législatif sont réservés ; il n'y a donc point, en droit, de grands changements apportés à la législation précédente : les principes du décret des 7-14 octobre subsistent.

Mais, en fait, le Directoire s'abstient d'en référer au Corps législatif. On ne cite, pendant toute la période directoriale, qu'un cas de référé législatif à la suite d'un conflit entre l'administration de la marine et le juge de paix de Rochefort ; encore faut-il noter que ce juge de paix avait directement adressé une pétition au Corps législatif pour faire cesser le conflit et qu'ainsi la décision du Directoire avait été provoquée par une résolution du Conseil des Cinq-Cents ; il y avait là un renversement dans l'ordre des compétences et non un véritable référé au Corps législatif (2). D'ailleurs, le Directoire, dans un

(1) Le Directoire est tenu, dans ce cas, de prononcer dans le mois.

(2) BOULATIGNIER. *ap.* BLANCHE — *V^e Conflit, loc. cit.* — Arrêté du 2 prairial an VII.

arrêté de principe du 16 floréal an V, indique les raisons pour lesquelles il entend n'user de ces référés qu'avec modération : le tribunal de la Drôme avait demandé au ministre de la justice de soumettre au Corps législatif certaines questions relatives aux droits respectifs des autorités administratives et judiciaires (interprétation de la loi des 16-24 août 1790 et des articles 193 et suivants de la Constitution). « Le Directoire, répond l'arrêté, ne doit pas se rendre auprès du Corps législatif l'intermédiaire de référés qui ne présenteraient aux législateurs rien qui fût digne de leur attention ou qui ne tendraient qu'à consumer en pure perte leurs plus précieux instants. » (1) Ces raisons nous paraissent fort sujettes à caution : si l'on se rappelle les tiraillements continuels entre le Directoire et les Conseils, on sera peut-être d'avis qu'en ne portant point devant le Corps législatif les décisions qu'il a prises sur conflit, le Directoire veut avant tout conserver sa pleine liberté d'action. — Pourtant, il est un cas où le référé est en principe obligatoire ; le message du 18 floréal au V dit à propos du règlement des compétences : « La décision en est laissée au Corps législatif, ou, dans les cas qui n'exigent point une interprétation de la loi, au Directoire exécutif. » Le référé aurait donc eu lieu lorsqu'une interprétation de la loi était nécessaire, mais nous ne connaissons pas d'exemples de ces sortes de référés.

Comment élève-t-on le conflit ? Les textes ne nous le disent pas, mais voici à quelles solutions la pratique aboutit : le conflit est élevé d'abord par revendication formelle des administrations centrales et par leur défense

(1) Cet arrêté du 16 floréal an V n'est pas inséré au *Bulletin des Lois* : nous en avons pris le texte dans Cormenin et Boulatignier (*op. cit.*).

aux parties intéressées d'obtempérer aux jugements des tribunaux; en second lieu, par la contrariété existant entre les décisions administratives et judiciaires; enfin par la réclamation des particuliers dénonçant au ministre de la justice les procédures ou jugements qui leur semblent empiéter sur les droits de l'administration: voilà qui facilite singulièrement l'action du pouvoir central (1).

Le législateur ne s'occupe pas plus de déterminer le moment où l'on pourra élever le conflit: les lois des 7-14 octobre 1790 et du 21 fructidor an III ne contiennent aucune disposition sur ce point; il faut donc recourir encore à la jurisprudence.— Le principe qui délimite la compétence des autorités administratives et judiciaires étant alors considéré comme d'ordre public, il s'ensuit que l'incompétence ne peut être couverte ni par le consentement, ni par la négligence du ministère public ou des parties; nulle prescription ne peut légitimer un acte que la loi ne veut pas reconnaître et un particulier, en portant volontairement son action devant un tribunal incompétent, ne peut lui donner le pouvoir de juger. Quelles sont les conséquences de ce principe? D'abord, les décisions sur conflit étant d'ordre public et ne réglant que la compétence, les parties ne sont point appelées et ne peuvent faire opposition. Ensuite, le conflit peut être élevé, en tout état de cause, contre un jugement en dernier ressort rendu par un tribunal de première instance aussi bien que contre celui d'un tribunal d'appel; le Consulat ira même plus loin. Que devient alors le respect de la chose jugée?

Cette intervention constante du gouvernement s'expli-

(1) BOULATIGNIER, *ap.* BLANCHE. *loc. cit.*

que encore d'une autre façon. On se rappelle qu'aux termes de la loi sur l'organisation judiciaire et du décret du 16 fructidor an III, l'autorité judiciaire ne peut connaître d'aucun acte d'administration, de quelque espèce qu'il soit. Or, voici comment l'arrêté du 2 germinal an V définit l'acte d'administration : « Dans la classe des affaires administratives, dit-il, se rangent naturellement toutes les opérations qui s'exécutent par les ordres du gouvernement, par ses agents immédiats..., sous sa surveillance et avec les fonds fournis par le Trésor public. » (1) Autrement dit, on confond sous une même dénomination les actes de puissance publique et les actes de gestion ; les uns comme les autres sont soumis à la juridiction administrative (2).

D'autre part, l'Etat, s'il a dans quelque affaire que ce soit un intérêt politique, se reconnaît le droit d'annulation ; ainsi le Directoire annule des jugements de commissions militaires renvoyant absous des prévenus d'émigration : la raison ? Les commissions statuent « sur le fait d'identité des personnes » mais l'administration seule statue sur le fait de l'émigration (3).

Le Directoire fut d'ailleurs imprudent en usant du conflit comme d'une arme politique ; il faillit y perdre

(1) Cf. CORMENIN. *Du Conseil d'Etat*, p. 193-196.

(2) Cf. LAFERRIÈRE. I, p. 447. — JÈZE. *op. cit.* p. 123. — Ainsi « l'affrètement de bateaux fait pour le compte de l'administration aux administrations de transports militaires doit être considéré comme un acte administratif ». (Espèce de l'arrêté du 2 germinal.) V. ci-dessous § II.

(3) Cité par CORMENIN. *Droit adm.* II, appendice. — Le Directoire annule de même la décision d'un tribunal rétablissant un parent d'émigré dans la jouissance d'un bien séquestré et loué à un tiers par le domaine : la contestation est administrative. Il annule aussi les ordonnances des directeurs de jury prescrivant la mise en liberté de déserteurs, de prêtres...

une des prérogatives à laquelle il était le plus attaché. On soutint, en effet, que la loi du 21 fructidor était contraire à la Constitution qui (art. 254) charge le Tribunal de cassation de statuer sur les règlements de juges, et qui (art 262) impose au Directoire l'obligation de dénoncer à ce Tribunal les actes par lesquels les juges ont excédé leurs pouvoirs. Le Directoire, se sentant menacé, chargea Merlin, alors ministre de la justice, de rédiger un message à ce sujet. Ce message, adressé au Conseil des Cinq-Cents le 18 floréal an V, vaut la peine d'être cité, car le dogme de l'indépendance administrative y est clairement exposé : « L'expérience de tous les temps, dit Merlin, a prouvé que nulle coalition, dans un Etat libre, n'était plus dangereuse que celle des autorités judiciaires... La sûreté générale de l'Etat repose sur la liberté absolue des corps administratifs que l'article 202 de la Constitution a déclarés entièrement indépendants des tribunaux. » (1) Il continue : « Il pourrait arriver que le Tribunal de cassation se constituât un jour l'arbitre suprême des destinées de la République. En faisant toujours pencher la balance du côté des tribunaux, il pourrait enlever successivement et pour ainsi dire pièce à pièce aux autorités administratives leur indépendance et leurs attributions, et finirait par gouverner la République sous l'abri que la Constitution assure à ses jugements. » Merlin appuie d'ailleurs sa thèse d'arguments particulièrement saisissants pour des révolutionnaires : si vous donnez au Tribunal de cassation le jugement des conflits, dit-il, vous verrez « vingt tribunaux annulant des ventes de biens nationaux. »

(1) Cet article 202 a bien plutôt pour but de préserver l'indépendance des tribunaux.

Le Directoire, et, le cas échéant (en droit et non en fait) le Corps législatif peuvent donc, d'après lui, annuler les jugements des tribunaux rendus en dehors de leur compétence ; ils n'empiéteront pas pour cela sur le pouvoir judiciaire, car « faire rentrer les juges dans le cercle de leurs attributions, ce n'est pas y pénétrer soi-même » (1). Le gouvernement eut gain de cause. Les autorités compétentes pour élever le conflit ne sont pas déterminées, le conflit lui-même est possible contre tout jugement, on ne distingue pas l'acte de puissance publique de l'acte de gestion, enfin tout intérêt politique légitime l'intervention de l'Etat : comment s'étonner alors de l'envahissement progressif du domaine judiciaire par l'action et la juridiction administratives ? (2).

II. — *Poursuite des Fonctionnaires.*

Les articles 196 et 203 de la Constitution permettent au Directoire d'« envoyer devant les tribunaux de département, lorsqu'il y a lieu, les administrateurs de département ou de canton », et, d'autre part, ils défendent

(1) Ce message est cité in-extenso dans BAVOUX. *op. cit.* I, p. 130 sqque. On sait que Cuvier s'en réclama en 1828. — Comp. BOULATIGNIER. *op. cit.* p. 505. — Merlin aurait pu alléguer aussi que l'article 256 de la Constitution oblige le Tribunal de cassation à en référer, dans certains cas, au Corps législatif pour s'éclairer sur le sens et la portée des textes à appliquer.

(2) La seule garantie pour les particuliers est le droit de pétition au Corps législatif contre les dénis de justice commis par le Directoire. (Cf. DES CILLEULS. *Evocations*. p. 146.) — D'après SIREY, *Du Conseil d'Etat*, p. 15-17, une des raisons qui accrurent les pouvoirs de l'exécutif réside en ce que les ministres s'arrogèrent le droit d'interpréter les règlements par voie de disposition générale : ainsi les anciens Parlements. En multipliant les règlements d'administration publique, le Directoire fait passer du droit commun au droit administratif une foule d'objets.

aux juges de citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions.

Ainsi, en l'an III comme en 1790, les fonctionnaires sont protégés par le principe de la séparation des pouvoirs et la nécessité de l'autorisation préalable. Mais ce qui est nouveau, sous le Directoire, c'est l'interprétation donnée aux textes : nous la trouvons très clairement exposée dans les deux arrêtés des 2 germinal et 16 floréal an V. Le premier, bien que rendu dans une espèce particulière, est un véritable arrêté de principe (1). Un agent du gouvernement est poursuivi en paiement d'une somme due à raison d'un acte administratif : si cette demande, dit l'arrêté, était portée devant les tribunaux ordinaires, il en résulterait d'abord que l'agent du gouvernement, qui n'opère que par ses ordres et avec les moyens qu'il en reçoit, pourrait être condamné personnellement à payer des sommes pour lesquelles il n'a contracté réellement ni fictivement aucune obligation personnelle. De plus, tout jugement des tribunaux entraînant son exécution, il en résulterait : ou bien que le préposé du gouvernement serait dépouillé de sa propriété par saisie judiciaire, ou que les propriétés nationales seraient à la merci des créanciers de la Républi-

(1) Il s'agissait d'un voiturier de Saint-Quentin faisant des transports pour le compte de la République, dont le « préposé de l'administration des transports militaires » n'avait pu acquitter les lettres de voiture à cause de la pénurie de sa caisse. Le voiturier, obligé de séjourner en attendant le paiement, réclame une indemnité au préposé : le tribunal des Ardennes se déclare compétent et juge. Sur appel, le tribunal de la Marne confirme son jugement malgré les défenses du préposé qui allègue qu'étant agent du gouvernement il ne peut payer qu'avec les fonds du Trésor et ne peut être rendu responsable personnellement du retard apporté au paiement. Le Directoire dénonce au Tribunal de cassation ces deux jugements comme rendus dans une affaire du ressort des autorités administratives.

que. A son tour, le fonctionnaire personnellement poursuivi pourrait attaquer en garantie les administrateurs supérieurs pour l'indemniser de toutes les condamnations prononcées contre lui. Cette procédure serait « monstrueuse » : aussi l'arrêté déclare-t-il que « les commissaires du Directoire exécutif près des tribunaux civils sont tenus de s'opposer à toutes poursuites qui seraient dirigées contre les agents du gouvernement, en leur nom, soit pour raison d'engagements par eux contractés en leur qualité, soit pour raison d'indemnités prétendues à leur charge... et de dénoncer au ministre de la justice tous les jugements qui pourraient intervenir au contraire. »

Quant à l'arrêté du 16 floréal an V, qui résume la théorie gouvernementale en matière de garantie des fonctionnaires, il s'exprime ainsi : « De ce que l'autorité judiciaire ne peut s'arroger le droit de s'immiscer dans les fonctions administratives, il ne résulte pas que les administrateurs qui ont commis des délits dans l'exercice de leurs fonctions doivent rester sans punition, mais que c'est au Directoire exécutif qu'il appartient... de décider si les délits par eux commis comme administrateurs donnent lieu à des réparations ou à des peines dont la poursuite doit être renvoyée devant les tribunaux ; qu'ils ne peuvent connaître des actes d'administration réputés délits, soit qu'ils aient été commis par des administrateurs seulement, soit même qu'ils l'aient été par des administrateurs conjointement avec d'autres citoyens, sans que le Directoire exécutif ait renvoyé l'affaire et les prévenus devant les tribunaux... »

On considère donc que l'administration jouit d'un véritable droit d'interprétation. Le tribunal devra surseoir à statuer, en cas de doute sur la nature de l'acte incriminé, en attendant que l'autorité administrative ait

décidé s'il y a ou non lieu à renvoi ; sinon, il connaîtrait d'un acte administratif, le délit commis par un administrateur dans l'exercice de ses fonctions restant un acte d'administration, et le conflit le dessaisirait. L'autorisation du gouvernement, son droit d'appréciation constituent donc une véritable question préjudicielle (1), et tout tribunal qui passerait outre verrait sa décision annulée pour vice de procédure.

Ces principes, le Directoire les étend sans cesse : il les a appliqués aux délits, il les applique aux crimes. Il semble pourtant difficile de considérer comme actes administratifs les injures, voies de faits, violences, voire la concussion. Mais le Directoire rattache ces faits à la police, à l'emploi de la force armée, à la sécurité publique, « au trouble des temps » ; il se reconnaît alors le droit de « caractériser l'acte incriminé, sauf à suspendre son agent ou à ordonner, à la suite de l'arrêté de conflit, la traduction de cet agent devant les tribunaux » : cette procédure a, dit-il, l'avantage de garantir les fonctionnaires, sans laisser les crimes impunis. Il ne faut plus, dès lors, s'étonner de voir annuler des mandats d'arrêts : en admettant, dit un arrêté du 1^{er} floréal an V, que le fait argué ne constitue pas une opération administrative, les tribunaux ne peuvent le réputer crime ; ils ne peuvent donc décerner de mandats d'arrêts. Il en est de même des mandats d'amener, des

(1) L'arrêté reconnaît pourtant que si un administrateur a commis un délit « hors de toute fonction administrative » la poursuite est libre ; si le conflit avait été élevé dans ce cas, on annulait la procédure postérieure au conflit pour excès de pouvoir (ex. : 5 germinal an V). En vertu du même arrêté du 16 floréal, le Directoire se reconnaît le droit de suspendre les administrateurs, non seulement quand ils agissent contrairement aux lois et aux ordres donnés, mais encore quand ils ont prévariqué dans leurs fonctions. — Cf. BOULATIGNIER, *op. cit.*, p. 520, et LAFERRIÈRE, I, p. 210 et 602.

actes d'accusation, décernés ou portés contre des agents du gouvernement sans autorisation préalable (1); on va jusqu'à annuler des arrêts de condamnation. Dans les motifs donnés à l'appui de l'annulation, le Directoire se borne à établir qu'il y a, dans le fait reproché, un lien plus ou moins étroit avec la fonction administrative : ainsi, des gardes nationaux sont poursuivis pour violence; l'arrêté sur conflit porte que « la force armée, agissant d'après les ordres des administrateurs, n'est responsable que devant les autorités administratives qui l'emploient » (8 vendémiaire an VI). Des officiers de l'état civil sont poursuivis pour faux commis dans leurs registres; les tribunaux sont dessaisis, car, dit l'arrêté du 12 nivôse an VII, « en rédigeant des actes de naissance, de mariage, ces officiers exercent des fonctions administratives ». (2)

On arrive donc à évoquer non seulement les questions préjudicielles, mais le fond du procès : le conflit sert alors à soustraire aux poursuites judiciaires les inculpés qu'on veut protéger et à atteindre ceux qu'on craint de voir échapper. Le Directoire abuse de ce procédé qui rappelle à s'y méprendre les évocations d'autrefois, avec cette différence cependant qu'il faut compter avec l'arbitraire de plusieurs au lieu de compter avec l'arbitraire d'un seul (3).

(1) Cf. CORMENIN. *Droit adm.*, II, appendice, p. 49.

(2) Voyez les arrêts relevés par CORMENIN aux Archives Nationales (*loc. cit.*). La garantie ne s'applique qu'au fonctionnaire accusé, mais non au fonctionnaire accusateur : par exemple, un maire poursuit un particulier pour injures devant un tribunal : il n'y a pas évocation. — Cela va de soi, pensons-nous aujourd'hui ; en l'an III, le fait a son importance.

(3) Cormenin qualifie cette jurisprudence de « monstrueuse ». Cf. LAFERRIÈRE, I, p. 623. — Quant aux ministres, c'est le décret du 10 vendémiaire an IV qui détermine leur responsabilité : aucun ministre

Conclusion sur la juridiction administrative révolutionnaire

La confusion de la fonction juridictionnelle et de la fonction active ou délibérante qui existait avant 1789, n'a point disparu sous la Révolution. Successivement, la juridiction administrative supérieure passe du Conseil du Roi au Conseil d'Etat, puis au Conseil exécutif, enfin au Directoire et aux ministres : ceux-ci ont désormais un véritable pouvoir juridictionnel, et cela est une nouveauté, car les ministres de l'Ancien Régime ne donnaient, en principe, que des avis. De son côté, le Corps législatif qui, sous la Constituante et la Convention, intervenait sans cesse dans l'administration contentieuse, voit sous le Directoire ses prérogatives en cette matière limitées, presque annulées.

Dans les départements, les directoires, puis les administrations centrales et municipales, tous deux élus, réunissent les pouvoirs d'action, de délibération et de jugement ; la confusion s'aggrave même sous le Directoire, car le Conseil général disparaît (1).

en fonctions ou hors de fonctions ne peut être traduit en justice pour faits de son administration, en matière criminelle, que sur dénonciation du Directoire exécutif. Si la dénonciation est intervenue, on peut poursuivre le ministre au criminel comme au civil pour dommages éprouvés à la suite des faits qui ont motivé l'acte d'accusation (art. 12-13). — Ce même décret déroge aux règles générales de la compétence administrative en donnant aux tribunaux le droit de fixer les sommes dues par les communes responsables du dommage causé aux personnes et aux propriétés par des attroupements séditieux (titre V, art. 4). Cette dérogation s'explique par ce fait que les municipalités n'auraient pu être impartialement jugées par des corps administratifs locaux qui souvent avaient participé aux désordres. — Cf. LAFERRIÈRE, I, p. 689.

(1) V. sur ce point JACQUELIN. *Principes dominants du Contentieux*, p. 174.

Où sont donc les progrès accomplis ? La Révolution a, pour la première fois, posé ce principe que chaque pouvoir doit être renfermé dans une sphère d'action qui lui soit propre ; mais, aussitôt après, elle viole ce principe. Elle donne la formule du pouvoir administratif, le distingue nettement du pouvoir civil, et bientôt après elle subordonne le second au premier. Enfin, et en prenant la question de plus haut, elle veut établir une hiérarchie solide dans l'administration et, par défiance du roi et des tribunaux, elle arrive à l'anarchie. Comment expliquer cette destruction d'une œuvre qu'on vient d'accomplir ? — Il ne faut pas oublier sous la pression de quels événements agissent les assemblées révolutionnaires. Si la Constituante amoindrit sans cesse le pouvoir royal, c'est que le roi trahit (1) ; si elle concentre dans la main des directoires l'administration et la juridiction, c'est que les Parlements sont en révolte ouverte contre la Révolution ; si la Convention donne à ses représentants des pouvoirs dictatoriaux, si elle s'en attribue elle-même, c'est qu'il faut rétablir l'unité dans la République. Les institutions révolutionnaires, considérées en elles-mêmes, peuvent sans doute être sévèrement jugées, mais il faut tenir compte des circonstances de leur création, des mobiles de leurs auteurs, car l'acte peut ici être justifié par l'intention : les historiens ont trop beau jeu à critiquer dans le calme ce que firent des hommes talonnés par la nécessité.

(1) « La Monarchie avait tant usurpé que l'on ne crut jamais trop lui reprendre. » (QUINET. *La Révolution*, I, p. 286.) La Convention eut à lutter contre les administrations girondines, comme la Constituante contre les administrations royales, la Législative contre les administrations feuillantes. — On comprend ainsi les mesures qu'elles décrétèrent (Cf. RAMBAUD. *Hist. de la Rév.* p. 46.)

A notre point de vue, si la Révolution a en un certain sens créé le pouvoir administratif, elle a eu le grand tort de ne pas le limiter : les conséquences d'une telle faute s'aperçoivent clairement sous le Directoire. La loi ne s'explique pas sur la nature des attributions administratives, elle ne distingue pas plus l'administration contentieuse de l'administration réglementaire, tous les recours sont confondus dans la seule notion du recours hiérarchique (1). Peut-être y a-t-il là une indécision voulue, inspirée par le désir de préserver l'indépendance de l'administration, et, par suite, de faciliter l'action gouvernementale. Si l'on songe qu'en même temps des motifs d'ordre politique poussent le législateur à étendre sans cesse le domaine du contentieux administratif, on est amené à reconnaître que, par des voies détournées et inconsciemment, la Révolution en revient aux errements de l'Ancien Régime (2).

(1) Comp. CORMENIN. *Du Conseil d'Etat*, p. 198.

(2) Cf. CHÉNON. *Origines de la Cassation*, p. 254-5. — QUINET, *op. cit.*, p. 189, fait très justement remarquer que dans le système des Girondins on trouve une réminiscence du gouvernement des pays d'Etat. — A la fin du Directoire, la situation est déplorable : les communes sont « les filles délaissées et pillées par les tuteurs municipaux de la Convention et du Directoire » dont parle Napoléon (Cf. EDMOND-BLANC, *op. cit.*, p. 99-100). Il y a à peine deux ou trois grandes routes viables (Cf. PASQUIER. *Mémoires*, I, p. 162-3). Il y a d'autre part un arriéré de 73 millions dans la perception des impôts. On comprend alors, comme le fait remarquer M. ROCQUAIN (*Etat de la France au 18 brumaire*, préface, p. 16, 72), que le régime consulaire, s'il n'est point accueilli avec transport, rallie du moins les intérêts.

TITRE TROISIÈME

LE CONSULAT ET L'EMPIRE

CHAPITRE PREMIER

L'Esprit de la Législation consulaire

Boulay de la Meurthe disait que le 18 brumaire avait placé la nation et les législateurs dans la même situation qu'en 1789 avec plus de sagesse et de maturité, que c'était sur les principes reconnus à cette époque qu'il fallait refaire la liberté et asseoir un gouvernement digne de la nation : « Depuis la Révolution, ajoutait-il, nous n'avons point eu de gouvernement : là est la cause de tout le mal. » (1)

La nouvelle Constitution est une œuvre de centralisation gouvernementale, mais ce n'est pas seulement des principes de 1789 qu'elle s'inspire. La Constitution de l'an III lui a ouvert la voie et souvent servi de mo-

(1) Séance de la Commission (21 frimaire an VIII. *Moniteur* du 22).
— Cf BUCHEZ. t. XXXVIII, p. 287.

dèle : par la nomination des commissaires du pouvoir exécutif, par le renouvellement incessant des administrations de département et de canton, par les conflits enfin, le Directoire a travaillé à ruiner la base électorale établie par la Constituante et préparé l'avènement d'un régime centralisateur (1). Napoléon lui-même ne fait souvent que développer les idées de l'ancien gouvernement : « Un corps législatif, dit-il, est, par sa nature et sa composition, hors d'état de se mêler de l'administration et de descendre dans ses détails. Il ne peut connaître, ni juger ses besoins. Il ne faut donc soumettre au Corps législatif que des généralités. » (2) Le Directoire n'était-il pas déjà arrivé à une conception analogue? — Il ne faut donc envisager la Constitution de l'an VIII ni comme une création originale sans rapports avec les constitutions antérieures et due au seul génie de Napoléon, ni comme une restauration de l'Ancien Régime. Lorsque Sieyès, l'un des auteurs de cette Constitution, dit qu'il faut revenir aux idées de 1789, « prendre tout ce qu'il y avait de bon, d'utile, à plus forte raison de nécessaire, dans la machine sociale alors existante », il n'entend point par là abolir l'œuvre des assemblées révolutionnaires (3). Le régime consulaire est un compromis entre les principes de la Monarchie et ceux de la Révolution.

(1) Comp. AULARD. *op. cit.* p. 595.

(2) Cf. EDMOND-BLANC. *op. cit.*, p. 49. — Napoléon disait déjà en 1797 : « Le pouvoir législatif (tel que je le conçois) surveillerait et n'agirait pas, et ce que nous appelons aujourd'hui pouvoir exécutif serait obligé de lui soumettre les grandes mesures, si je puis parler ainsi, la législation de l'exécution ». Le pouvoir législatif serait « le grand conseil de la nation ». — (Cf. *Dictionnaire Napoléon* p. 428).

(3) Cf. DES CILLEULS. *Esprit du Droit public...*, p. 380.

I. — *Le Pouvoir central.*

« Le pouvoir du gouvernement, dans toute la latitude que je lui donne, devrait être considéré comme le vrai représentant de la nation. » (1) Ces paroles de Napoléon suffisent à expliquer le changement qui s'accomplit dans l'organisation du pouvoir central. La Constitution du 22 frimaire confie le gouvernement à trois consuls, dont un seul est revêtu d'une autorité véritable. Le premier consul a « des fonctions et des attributions particulières », c'est lui qui nomme les membres du Conseil d'Etat, les ministres, les membres des administrations locales (art. 39-41) : le régime électif est définitivement aboli.

Sous la direction des consuls, un Conseil d'Etat est chargé de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative : les ministres ne sont plus désormais que des « exécuteurs d'ordres » (2). Le retour à l'Ancien Régime est ici manifeste : le Conseil d'Etat fait revivre l'ancien Conseil du Roi, les noms mêmes des fonctionnaires de la Monarchie réapparaissent. — D'autre part, le Corps législatif s'efface de plus en plus, il n'est plus question de le faire intervenir dans le contentieux de l'administration, et le 22 frimaire an XII sa soumission à Bonaparte est un fait accompli ; en 1807, le Tribunat est brisé. Bref, le représentant de la nation devient le gouvernement : à lui et aux agents qu'il nomme incombe le soin de veiller à la sécurité publique, d'assurer le recouvrement des impôts, de diriger les services publics d'intérêt général ; on enlève

(1) *Ap. DES CILLEULS Ibid. p. 397. — Comp. ci-dessus.*

(2) Mot de Napoléon cité dans EDMOND-BLANC, *op. cit.* p. 59.

aux corps délibérants tous ces détails de réglementation dans lesquels se noyaient les assemblées révolutionnaires, rédigeant à la fois des instructions et des lois, et on les rend à l'exécutif (1). La séparation des pouvoirs est, à certains égards, plus rigoureusement appliquée dans la Constitution de frimaire que dans la précédente, mais plus tard la confusion réapparaîtra dans la personne de l'Empereur comme autrefois elle était apparue dans celle de la Convention (2).

II. — *La Genèse de la loi du 28 pluviôse.*

Le rapport de Roederer contient en raccourci tout le nouvel état de choses : il est pour nous d'une importance capitale, car c'est le premier travail d'éclaircissement, de décomposition d'un système complexe en ses éléments simples (3). Roederer distingue l'administration proprement dite, — les jugements « qui se rendent d'office en matière de contributions et qui consistent dans les diverses répartitions qui ont lieu entre les masses et les individus » — le jugement du contentieux dans toutes les parties de l'administration. — L'administration proprement dite comprend elle-même : la

(1) Cf. AUCOC. *Controverses*, p. 229. — EDMOND-BLANC. p. 56. — Les étapes du pouvoir absolu sont : le 22 nivôse an X (élimination par le Sénat de membres du Corps législatif et du Tribunat), 16 thermidor an X (consulat à vie), 22 frimaire an XII ; 28 floréal an XII... (Cf. BUCHEZ. t. XXXIX, p. 50). A partir de 1804, l'histoire devient « complètement vide d'intérêt parlementaire ».

(2) Cf. PASQUIER. I, p. 145. Il dit encore que « l'organisation... consulaire fut faite... de manière à briser autant que possible la charpente révolutionnaire ».

(3) V. le texte de ce rapport (au Corps législatif, 18 pluviôse) dans BUCHEZ XXXVIII, p. 332 sqque.

transmission des ordres (1), l'action directe sur les choses et les personnes, la procuration d'action dans les parties d'administration remises à des subordonnés : l'administrateur de département a « moins à faire par lui-même qu'à mettre le sous-administrateur dans l'obligation de faire ». En ce qui concerne le contentieux, cette procuration d'action se divise en plusieurs fonctions : la surveillance, le contrôle, la censure, la réformation..... (2).— Or, si l'on veut que toutes ces fonctions « aient de l'accord et, par leur accord, une force suffisante à leur objet », il faut les confier à une seule volonté. D'où nécessité d'un seul agent : le préfet ou le sous-préfet.

Rœderer continue : « Remettre le contentieux de l'administration à un Conseil de préfecture a paru nécessaire : pour ménager au préfet le temps que demande l'administration, pour garantir les parties intéressées des jugements rendus sur des rapports ou des avis de bureaux, pour donner à la propriété des juges accoutumés au ministère de la justice, à ses règles, à ses formes ; pour donner tout à la fois à l'intérêt particulier et à l'intérêt public la sûreté qu'on ne peut attendre d'un jugement porté par un seul homme ; car tel administrateur qui balance avec impartialité des intérêts collectifs peut se trouver prévenu et passionné quand il s'agit de l'intérêt particulier... » (3) Dans les arrondissements commu-

(1) C'est-à-dire « l'agence des communications réciproques entre la volonté publique et les intérêts particuliers ».

(2) Rœderer compte jusqu'à onze fonctions comprises dans la procuration d'action.

(4) Le rapporteur fait le procès de l'organisation révolutionnaire, incompatible avec l'administration parce que « les ordres du gouvernement et les lois elles-mêmes rencontraient la délibération là où elles ne devaient trouver qu'empressement à l'action et à l'obéis-

naux, il n'y a point de conseil de sous-préfecture, parce que le sous-préfet n'a que voix consultative en matière contentieuse. — En somme, conclut Røederer, « sous le régime qui a précédé la Révolution, une grande partie du contentieux de l'administration était portée devant les tribunaux qui s'étaient fait un esprit contraire à l'intérêt du Trésor public. Leur partialité détermina l'Assemblée Constituante à réunir le contentieux de l'administration avec l'administration même... Le gouvernement croit avoir pris un juste milieu entre l'ancien système qui séparait la justice administrative et l'administration comme inconciliables (1), et le nouveau, qui les cumulait dans une même main, comme si elles eussent été une seule et même chose ». Il n'y a donc, dans le projet, « qu'une nouvelle distribution des anciennes fonctions et cette distribution est faite suivant les principes de la hiérarchie observée jusqu'à présent ». (2)

Ainsi, distinction de l'action et de la délibération, de l'action et de la juridiction : tels sont les principes fon-

sance ». C'est ce que répétera Mongez au Tribunal (23 pluviôse. *Moniteur* du 25). « En 1789... on plaça l'exécution dans des corps délibérants et des agents du gouvernement pour presser la délibération sur l'exécution. Ainsi, nous avons vu, depuis dix ans, délibérer, quand il fallait agir, sur les lois interprétées dans des sens successivement contraires. Cette subversion des principes a amené la dissolution du corps social... ».

(1) Il y a là une exagération et une erreur : l'action et la juridiction sont confondues dans la personne de l'intendant. D'ailleurs, plus haut, Røederer a dit « une grande partie du contentieux » (et non tout) « était portée devant les tribunaux ».

(2) Il y a une exception concernant la police municipale. Le projet avait accru les pouvoirs de police du maire, pour la raison suivante : la réunion des cantons en arrondissements de plusieurs cantons a éloigné l'autorité centrale d'une grande partie des administrés, il faut donc donner aux communautés « une autorité locale capable de faire observer dans leur territoire la police municipale ».

damentaux du nouveau système. Une exacte notion de la séparation des pouvoirs a remplacé la confusion ancienne : l'administrateur n'est plus juge, et comme le dit Chaptal : « Les Conseils populaires sont placés au-dessous de la ligne d'exécution ; ils veillent aux intérêts de tous et maintiennent la justice dans l'administration elle-même. » Si ces principes avaient été rigoureusement appliqués, un progrès remarquable se fût accompli dans l'organisation de la justice administrative.

Présenté au Tribunat, le projet fait l'objet d'un rapport de Daunou (1) ; des critiques que celui-ci dirige contre le nouveau plan d'administration, nous ne retiendrons que celles qui touchent l'organisation du contentieux. Le Conseil de préfecture, dit Daunou, doit, aux termes du projet, être présidé par le préfet : cette disposition est inadmissible. La maxime de Rœderer « administrer est le fait d'un seul, juger le fait de plusieurs » est incomplète, il faut y ajouter celle-ci : « juger entre les administrateurs et les administrés est le fait de plusieurs, parmi lesquels aucun n'administre. » Quelle garantie suffisante donne-t-on sans cela aux citoyens ? Que devient cette impartialité qui devait caractériser le juge administratif ? N'est-ce pas rétablir l'ancien administrateur-juge que l'on veut faire disparaître ? Plusieurs membres du Tribunat partagent l'opinion de Daunou : « Le préfet, dit Dieudonné, se mêle trop souvent et surtout avec trop d'influence aux juges du contentieux », et cette influence est d'autant plus dangereuse que les lois ont placé la plupart des propriétés dans le domaine administratif : par exemple les lois sur les émigrés, les

(1) 23 pluviôse an VIII (*Moniteur* du 25 sqque). — Il faut se souvenir que Daunou a concouru à l'élaboration de la Constitution de l'an III.

ventes nationales (1). On ne manque pas de rappeler les intendants : « Ne doit-on pas craindre le retour des abus et des calamités dont la France a été la victime ? » (2) Certains tribuns, au contraire, défendent très franchement l'intervention du préfet dans le contentieux : « Je ne redoute point, dit Chauvelin, la voix prépondérante (du préfet) dans la décision d'affaires où les administrations centrales elles-mêmes ont toujours été juges et parties. » (3) Il faut d'ailleurs que le préfet instruisse, renseigne le Conseil de préfecture.

Rœderer s'efforce de montrer la supériorité réelle du nouveau système dans son second discours au Corps législatif (4) : il demande d'abord quelles garanties donnaient aux particuliers les Constitutions de 1791 et de l'an III, puis : « N'est-il pas bien plus probable, dit-il, qu'on obtiendra justice d'un tribunal présidé par le préfet et *très ordinairement jugeant sans son assistance* que par (*sic*) un tribunal composé des administrateurs contre lesquels on réclame ? » On n'a pas craint autrefois de rendre l'administrateur juge de son propre fait,

(1) Tribunat, 24 pluviôse.

(2) Discours de GANILH. 25 pluviôse.

(3) 24 pluviôse. — Le préfet, ajoute Chauvelin, ne peut d'ailleurs être personnellement intéressé que dans les difficultés entre les entrepreneurs de travaux et l'administration ; or, les lois, exigeant que ces travaux soient adjugés aux enchères, rendront le préfet indifférent sur le sort de ces contestations jugées surtout d'après le cahier des charges. — On sait que le projet ne fut voté au Tribunat que par 71 voix contre 25 ; d'où mécontentement de Bonaparte, mécontentement qui ne fit que croître jusqu'en 1801. Le Premier Consul disait à cette époque, parlant du Tribunat : « Ils sont là douze ou quinze métaphysiciens bons à jeter à l'eau. C'est une vermine que j'ai sur mes habits. » (*Dict.* p. 52).

(4) Daunou a fait un second rapport au Corps législatif le 27 pluviôse : c'est à lui que répondent Rœderer et Chaptal dans la même séance. Le discours de Rœderer est dans le *Moniteur* du 1^{er} ventôse.

on ne s'avisait pas qu' « il peut bien ne tenir à ses actes par aucun intérêt personnel et y tenir par prévention, par amour-propre ». Maintenant l'administrateur sera distinct du juge, mais comme l'expérience prouve que les tribunaux séparés de l'administration se font « naturellement un esprit opposé à ses besoins », il faut que l'administrateur puisse se faire entendre, proposer au tribunal les raisons d'intérêt public qu'il peut avoir. C'est pourquoi on a donné au préfet la faculté de présider le Conseil de préfecture : « Les juges le ramèneront aux intérêts des particuliers, il ramènera les juges à l'intérêt public et la justice sortira de leur rapprochement. » (1). — Pour nous, il ne fait pas de doute que la présence du préfet en Conseil de préfecture soit absolument contraire aux principes que Røederer lui-même a exposés ; celui-ci s'en rend compte d'ailleurs : quand il allègue en faveur du projet que le préfet n'assistera que rarement au Conseil, il avoue par là même qu'on tâchera d'user le moins possible d'une disposition qui viole les principes (2).

Daunou avait critiqué une autre disposition du projet : d'après lui, on ne prévoyait la réformation des décisions du « bureau du contentieux » que de la part des ministres. Or, il est à craindre, disait-il, que ceux-ci ne pensent qu'à être déchargés du contentieux et ne réforment point ; cet état de choses n'existerait pas si l'on créait des bureaux du contentieux dans les municipalités et les arrondissements, organisation qui a existé

(1) Delpierre donnera une explication plus franche, plus césarienne aussi, de cette disposition. La voix prépondérante du préfet doit « garantir les intérêts de la République ».

(2) Ce que prévoyait Røederer se réalisa d'ailleurs : dès l'origine, le préfet présida rarement le Conseil de préfecture.

d'ailleurs depuis 1790. — Røederer, dans sa réponse, fait remarquer que les Conseils de préfecture sont compétents en premier et non en dernier ressort : il est vrai que le projet ne le dit pas formellement, mais cela se déduit des prémices. Les Conseils de préfecture sont appelés aux fonctions des assemblées de département, mais ils les exercent comme elles, c'est-à-dire avec les mêmes rapports d'autorité et de subordination. D'autre part, la Constitution et le règlement sur le Conseil d'Etat supposent un recours non seulement « aux ministres, mais aux consuls, et des jugements solennels en Conseil d'Etat ». (1)

Sous le Consulat, les municipalités de canton ont le sort des anciens districts : condamnées dans l'opinion, Delpierre et Chaptal en obtiennent facilement la suppression (28 pluviôse). Ce sont, dit Delpierre, « de petits satellites qui doivent se mouvoir dans la sphère de la principale planète, et dont un quart reste stationnaire », elles échappent à la surveillance des administrateurs, favorisent le despotisme de l'autorité municipale ; bien plus, « les affaires qui en sortent n'étant pas dégrossies, parce qu'on n'y a aucune idée des lois et par conséquent du contentieux, nécessitent de la part des administrateurs de département des renvois et des instructions perpétuelles ». Bref, elles rendent l'administration aussi

(1) Røederer répond, par une argumentation analogue, à la crainte exprimée que dans la Constitution les autorités ne fussent pas subordonnées les unes aux autres : par exemple, les préfets aux ministres, les sous-préfets aux préfets. Røederer dit que ces rouages étant mis à la place des anciennes administrations, elles exerceront les mêmes fonctions dans les mêmes rapports de subordination et d'autorité (Cf. art. 193-4 de l'an III). — Nous laissons de côté les discussions sur le point de savoir si les Conseils auront tous le même nombre de membre (Cf. GANILH, 25 pluviôse).

dispendieuse que mauvaise (1). A partir de l'an VIII, il n'y a plus de tribunaux administratifs au-dessous du département.

Ainsi l'organisation départementale, comme l'organisation centrale, subissent sous le Consulat la même évolution. Au centre, les consuls et les ministres agissent, le Conseil d'Etat délibère et juge. — Dans les départements, le préfet administre et c'est au Conseil de préfecture qu'appartient le jugement. — En même temps, s'opère un travail de simplification : les juridictions inférieures disparaissent et font place à un tribunal nommé par le pouvoir central, en rapport direct avec lui. « Donner à l'action du gouvernement unité, vigueur et célérité, en mettant en jeu la volonté d'un moteur unique dans chaque département ; garantir les intérêts individuels aux prises avec ceux de la République, des décisions arbitraires et précipitées, en en soumettant l'examen et le jugement aux lumières et aux sages lenteurs de la délibération de plusieurs hommes » : tel est le but visé par la nouvelle Constitution et la loi du 28 pluviôse (2).

(1) *Moniteur* du 5 ventôse. — Voyez l'appréciation de Delpierre sur les municipalités dans DE LUCAY, *Décentralisation*, p. 52.

(2) Discours de Delpierre. — Chaptal disait (*Moniteur*, 5 ventôse) en faveur de cette décentralisation : « L'exécution des lois et les actes du gouvernement, dénaturés par la faiblesse, les égards, les préjugés ou l'ignorance, ne parviennent que par lambeaux aux dernières divisions de la Société. » — La loi de pluviôse d'ailleurs n'est pas admise d'enthousiasme : si on la vote, c'est qu'il faut une situation stable. « Il faut faire cesser cet état... », dit Delpierre, et Daunou, malgré ses critiques, concluait à l'adoption : la réorganisation locale est urgente, dit-il, « tout sollicite la régénération la plus prompte du régime administratif ». (*Moniteur*, 25 pluviôse). — Le Corps législatif vote la loi par 217 voix sur 280 votants.

CHAPITRE II

Le Conseil d'Etat

Cormenin a célébré, en termes pompeux, le Conseil d'Etat du premier Empire : « Le Conseil d'Etat, dit-il, était alors le siège du gouvernement, la seule parole de la France, le flambeau des lois et l'âme de l'Empereur. » (1) Comment l'ancien Conseil des ministres de la Constituante est-il devenu tant de choses à la fois ? C'est là le résultat d'une évolution d'autant plus intéressante à suivre que l'organisation du Conseil d'Etat actuel a toujours sa base dans la législation impériale.

I. — *Son organisation.*

Aux termes de l'article 7 du règlement du 5 nivôse, cinq conseillers d'Etat sont spécialement chargés des diverses parties d'administration, quant à l'instruction seulement ; ils en suivent les détails, signent la correspondance, reçoivent et appellent toutes les informations et portent aux ministres la proposition de décisions, que ceux-ci soumettent au Conseil. Les cinq « départements » dont ce règlement prévoit la formation comprennent : 1^o les bois, forêts et anciens domaines ; 2^o les domaines nationaux ; 3^o les ponts et chaussées, canaux de navigation et cadastre ; 4^o les sciences et arts ; 5^o les colonies. Mais ces départements ne sont pas formés

(1) *Libre des Orateurs*, 1^{re} partie, ch. V « De l'éloquence délibérative ».

immédiatement, quelques-uns même ne le seront jamais : par exemple ceux des colonies et des sciences et arts ; en revanche, on en crée de nouveaux : le département des cultes confié en l'an IX à Portalis (1). Ces administrations rappellent les directions actuelles de nos ministères, mais elles jouent, à cette époque, un rôle particulier dans la juridiction administrative, car elles correspondent assez exactement aux sections du Conseil d'Etat. Celles-ci, auxquelles incombe le travail de préparation, sont au nombre de cinq : finances, législation, guerre, marine, intérieur ; chacune est présidée par un conseiller d'Etat. L'article 76 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII prévoit bien la formation d'une sixième section, dite du commerce, mais, en 1810, les affaires de ce genre étaient encore renvoyées à la section de l'intérieur (2). Il faut remarquer, d'ailleurs, qu'en créant ces cinq sections on n'avait pas l'intention d'établir un ordre invariable permettant à chacune d'elles de revendiquer telle ou telle affaire, mais seulement « un ordre naturel ».

(1) Le département des domaines nationaux et celui des ponts et chaussées le furent immédiatement ; celui des bois et forêts le fut aussi, mais sur un plan différent. — Les nouveaux départements sont : la direction de l'instruction publique (17 ventôse an X), de la liquidation de la dette publique (13 prairial an X). — En l'an IX, le département des domaines et de l'enregistrement avait été confié à un conseiller d'Etat... — Cf. LOCRÉ. *Du Conseil d'Etat*, p. 35 sqque.

(2) Les trois départements des relations extérieures, de la police, des affaires ecclésiastiques n'ont pas leur correspondant au Conseil d'Etat. — (Cf. LOCRÉ, *op. cit.*, p. 141 sqque.) — Quant à la section du commerce, il en est question dans les premières ordonnances organiques de la Restauration (ord. du 29 juin 1814, art. 5), mais elle disparaît dans l'ordonnance du 26 août 1824. — Ce qui est certain, c'est qu'elle n'existait pas en 1810 ; Locré, qui écrit à cette époque, le dit formellement (p. 143). — Cf. LAFERRIÈRE, I. p. 216, note 2. — AUCOC. *Le Conseil d'Etat avant et depuis 1789*, p. 90 sqque.

Pour assurer l'indépendance et consolider l'autorité des conseillers d'Etat (1), le sénatus-consulte du 28 floréal an XII dispose qu'après avoir été inscrits cinq ans sur la liste du service ordinaire, ils sont nommés à vie (art. 77) et qu'ils ne peuvent perdre leurs droits et titres que par un jugement de la Haute-Cour impériale emportant peine afflictive et infamante (2). — Parmi les membres du Conseil en service ordinaire plusieurs ont, nous le savons, la direction de départements ministériels, ce qui ne les empêche pas de participer aux travaux du Conseil en sections. Mais leur tâche devenant de plus en plus compliquée et lourde, l'arrêté du 19 germinal an XI leur donne pour auxiliaires des auditeurs qui doivent « servir de lien entre les ministres et les conseillers d'Etat ». (Art. 2) (3).

Fonctionnement. — Comment, avant 1806, les affaires contentieuses sont-elles traitées devant le Conseil d'Etat? Il n'y a point alors de différence nettement établie entre les délibérations en matière contentieuse et en matière administrative ordinaire : seules, les affaires concernant les domaines nationaux et la liquidation de la dette publique sont soumises à des formes spéciales, mais, en dehors d'elles, toutes les autres affaires contentieuses sont expédiées dans les mêmes formes que

(1) Il devait y avoir cinquante conseillers (sénatus-c. 16 thermidor an X) en fait il n'y en eut que quarante-cinq.

(2) C'est l'arrêté du 7 fructidor an VIII qui divise les conseillers en deux catégories : service ordinaire et service extraordinaire. Les conseillers en service extraordinaire ne délibéraient pas au Conseil.

(3) En fait, il y avait plus d'auditeurs occupés en dehors du Conseil qu'il n'y en avait participant à ses travaux : d'après l'arrêté du 7 avril 1811, sur 350 auditeurs, 60 seulement prennent part aux travaux du Conseil.

les affaires ordinaires : elles viennent au Conseil sur le rapport d'un ministre que le chef de l'Etat renvoie à l'une des sections pour l'examiner et pour en rendre compte au Conseil assemblé (1). Il pouvait donc arriver qu'un recours fût dirigé contre une décision d'une autorité administrative, et que cette autorité fût appelée à juger dans sa propre cause : le règlement du 5 nivôse tâche de remédier à cet inconvénient, en disposant (art. 11) que « les conseillers d'Etat chargés de la direction de quelque partie de l'administration publique n'ont point de voix au Conseil d'Etat lorsqu'il prononce sur le contentieux de cette partie ». Il faut voir là l'intention très nette de couper court aux abus qui ont signalé la législation précédente, mais cette mesure ne suffit pas à garantir les droits des particuliers.

En effet, les recours intentés par les parties n'arrivent au Conseil que sur rapport d'un ministre, même lorsqu'ils sont dirigés contre un acte fait et approuvé par lui ; en réalité, il arrivait rarement que le rapport fût refusé, mais il pouvait l'être et c'en était assez pour ouvrir aux particuliers le recours direct. En second lieu, les modes d'instruction et de défense sont critiquables. Si le ministre attaque une décision rendue par une autorité inférieure, la partie n'est pas toujours avertie ; il arrive même que cette décision soit annulée par le Conseil d'Etat sans que la partie au profit de laquelle elle a été rendue en ait eu connaissance ; on ne prévoit pas qu'il puisse y avoir communication des pièces et des moyens employés contre elle : les citations,

(1) LOCRÉ, p. 169 sqque. — Le règlement du 5 nivôse ne donnait que voix consultative aux ministres dans le sein du Conseil ; le sénatus-consulte du 16 thermidor an X leur donne voix délibérative. Le premier Consul préside l'Assemblée générale du Conseil.

les communications, les défenses, rien de tout cela n'est réglé. Enfin, l'exécution des jugements est laissée au bon plaisir de l'autorité locale : si cette autorité la néglige, le particulier n'a aucun moyen d'exercer ses droits (1).

Napoléon ne songe qu'en 1806 à mettre une limite à l'arbitraire de l'autorité publique. « Les décisions du Conseil, disait-il à ce moment, sont de véritables jugements pour lesquels il faut organiser dans le sein du Conseil d'Etat un tribunal qui procédera selon les formes ordinaires de la justice et qui entendra les parties. » Le 4 mars 1806, il ajoutait : « J'ai besoin d'un tribunal spécial pour le jugement des fonctionnaires publics, pour les appels des Conseils de préfecture, pour les questions relatives à la fourniture des subsistances..., pour les grandes affaires du commerce que peut avoir l'Etat en sa qualité de propriétaire du domaine et d'administrateur... Il y a dans tout cela un arbitraire inévitable ; je veux instituer un corps demi-administratif, demi-judiciaire, qui règlera l'emploi de cette portion d'arbitraire nécessaire dans l'administration ; on ne peut laisser cet arbitraire dans les mains du prince parce qu'il l'exercera mal ou négligera de l'exercer. » (2) C'est donc un tribunal administratif à forme judiciaire que veut créer l'Empereur ; il l'appellera : « Conseil des parties, Conseil des dépêches, ou Comité du contentieux », et par là il montre que c'est une institution de l'Ancien Régime, mais modifiée, améliorée, qu'il veut faire revivre. Il applique, en somme, le principe que « toute justice émane du Roi », mais en prenant des pré-

(1) Sur tous ces points, v. LOCRÉ, p. 170-1.

(2) Séances du Conseil d'Etat, paroles rapportées par PELET DE LA LOZÈRE. *Opinions de Napoléon...*, p. 183-4 et 190-1.

cautions pour se garantir lui-même contre l'arbitraire ou l'insouciance. — L'Empereur se rend parfaitement compte du danger qu'il y a à expédier les affaires contentieuses dans les mêmes formes que les affaires administratives : « Je me plains tous les jours, dit-il, du grand nombre d'actes arbitraires qu'on me fait faire ; ils émaneront plus convenablement de ce tribunal. On me fait signer aveuglément des décisions délibérées dans le Conseil d'Etat sur des matières contentieuses ; je ne suis pour cela qu'une griffe. Je ne veux pas que ce pouvoir reste à mes successeurs, parce qu'ils pourraient en abuser ou souffrir qu'on en abusât. » (1) C'est donc une pensée très élevée de justice qui a dicté la création de la Commission du contentieux : il faut d'autant plus l'admirer qu'elle vient d'un souverain qui n'eut pas toujours un respect suffisant des droits de l'individu.

En avril 1806, un premier projet dû à Regnault de Saint-Jean d'Angely, est présenté : on l'abandonne parce qu'on le juge trop étendu. L'Empereur intervient le 18 avril : la Commission du contentieux (il s'arrête à cette dénomination, trouvant sans doute que les autres rappelleraient fâcheusement l'Ancien Régime) se composera de cinq ou six auditeurs et de deux conseillers d'Etat, elle sera présidée par le grand juge. La présence de celui-ci inspirera « un esprit plus gouvernemental à cette fraction du Conseil qui, sans cela, pourrait se servir contre un souverain faible du pouvoir qui lui sera délégué ». Les auditeurs seront entendus contradictoirement avec les plaignants, et le grand juge sera « la partie publique » : il le peut d'ailleurs sans arbitraire

(1) Même séance du 4 mars. — PELET DE LA LOZÈRE. Ibid.

puisque « c'est un ministère à part » et sans administration (1).

La Commission du contentieux, telle qu'elle est organisée par le décret du 11 juin 1806 (2), réalise à peu de choses près les vues de l'Empereur. Le grand juge préside, il nomme l'auditeur chargé du rapport, règle l'ordre des affaires, dirige les délibérations. Au-dessous de lui sont placés six maîtres des requêtes et six auditeurs. Napoléon voulait établir un grade intermédiaire entre les conseillers d'Etat et les préfets : là est l'origine des « maîtres des requêtes » qui rappellent les anciens fonctionnaires du Conseil du Roi non seulement par leur nom mais encore par leurs attributions (3); aux termes du décret de 1806, ils concourent aux délibérations, mais ne prennent part à l'instruction que dans certains cas « où le grand juge les y commet » (art. 8, 14, 30). Quant aux auditeurs, qui existaient déjà auparavant, ils sont chargés d'examiner les affaires et de rédiger les rapports (art. 20, 30) (4). Enfin les

(1) PELET DE LA LOZÈRE, *op. cit.*, p. 198-9. — Napoléon voyait aussi dans la création de cette Commission un moyen de faire juger les contestations entre l'Etat et ses fournisseurs, il ne professe d'ailleurs pour ceux-ci qu'une médiocre estime). « Je veux, dit-il, un Conseil pour juger les difficultés entre l'intendant de ma liste civile et mon tapisser. »

(2) Art. 24.

(3) Au bout de deux ou trois ans, le Conseil devait choisir parmi les maîtres des requêtes ceux qui seraient capables de devenir conseillers d'Etat. Ainsi, disait Napoléon, « je ne suis plus exposé à donner ma confiance à des ganaches, comme cela m'est arrivé ». — C'était autrefois parmi les maîtres des requêtes que les rois choisissaient les intendants. — Cf. PELET DE LA LOZÈRE. *Ibid.*

(4) La création des auditeurs et des maîtres des requêtes avait aussi un mobile politique : Napoléon travaillait ainsi au ralliement, il y appelait les jeunes gens appartenant aux meilleures familles. Pasquier, fils d'un parlementaire de l'Ancien Régime, devint maître des requêtes. Il nous fait part de ses hésitations à accepter une

conseillers d'Etat, qui, dans le projet de l'Empereur, devaient participer aux jugements, disparaissent : il n'y aura plus d'administrateurs-juges, du moins dans la Commission.

Le décret de 1806 rétablit également les avocats au Conseil, qui sont nommés par l'Empereur sur une liste de candidats présentés par le grand juge et dont les fonctions consistent à défendre dans les affaires contentieuses de toute nature (art. 33, 34).

Ainsi se constitue un véritable tribunal administratif, sans pouvoir propre, il est vrai, mais pourvu de tous les rouages nécessaires : président, juges, rapporteurs, avocats. Il est impossible de ne pas remarquer l'analogie de cette institution avec l'ancien Comité du contentieux des départements, créé par Louis XVI le 9 août 1789 ; la composition en est sans doute un peu différente, les attributions plus vastes, mais le but visé est le même : distinguer le contentieux de l'administration pure. Napoléon réalise donc, dix-sept ans plus tard, la réforme qu'avait tentée « son ancêtre » dans les premiers jours de la Révolution.

II. — *Ses attributions.*

L'article 52 de la Constitution de l'an VIII charge le Conseil d'Etat, sous la direction des consuls, de « résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative ». Ce texte suffit, selon nous, à conférer au Conseil le caractère de juge administratif de droit commun

fonction de l'Empire ; s'il céda et pactisa avec le nouveau gouvernement, c'est que celui-ci voulait rallier autour de lui « les hommes dont le concours l'aiderait à résister aux idées révolutionnaires ». (*Mémoires*, I p. 220-223.)

sous l'autorité des consuls puis de l'Empereur, mais il ne contient par ailleurs qu'une définition générale dont il faut chercher le détail dans les textes postérieurs.

Le Conseil d'Etat, dit le règlement du 5 nivôse (art. 11), prononce « sur les affaires contentieuses dont la décision était précédemment remise aux ministres » — et le décret du 11 juin 1806, après avoir déclaré (art. 13) que le Conseil continuera d'exercer les fonctions qui lui sont attribuées par les Constitutions de l'Empire et les décrets, dispose qu'« il connaîtra de toutes les contestations et demandes relatives, soit aux marchés passés avec nos ministres, avec l'intendant de notre maison ou en leur nom, soit aux travaux ou fournitures faits pour le service de leurs départements respectifs ». Ainsi, les ministres qui, sous le Directoire, étaient — réserve faite des pouvoirs des administrations centrales et municipales — les seuls juges en matière contentieuse administrative, deviennent justiciables du Conseil d'Etat. Mais cela signifie-t-il qu'ils sont dépouillés de tout pouvoir juridictionnel? Ou bien le Conseil d'Etat n'est-il qu'un juge d'appel, les ministres restant juges en premier ressort? — Nous ne pouvons, dans le cadre restreint de cette étude, traiter à fond la question du « ministre-juge »; nous nous bornerons à exposer succinctement les théories en présence. D'après M. Laferrière, la législation consulaire n'a point l'intention de créer deux degrés de juridiction : elle considère, au contraire, le Conseil d'Etat comme le juge unique du contentieux des décisions ministérielles. En effet, aucun texte, de l'an VIII à 1815, ne reconnaît un pouvoir juridictionnel aux ministres : l'arrêté du 5 nivôse parle des affaires contentieuses qui leur étaient *précédemment* remises, et le décret du 11 juin 1806 ne fait allusion qu'aux contestations relatives aux marchés passés avec eux; d'autre part, lorsque l'avis du Conseil du 26 thermidor an XII

dit que les condamnations et contraintes émanées des administrateurs emportent hypothèque, comme celles de l'autorité judiciaire, il ne fait qu'affirmer que la force exécutoire est un attribut à la puissance exécutive aussi bien que du pouvoir judiciaire. Ce qui peut faire croire que les ministres sont juges du contentieux administratif en premier ressort, c'est qu'ils conservent « le droit de décision inhérent aux fonctions mêmes de l'administrateur ». C'est, par exemple, devant eux que sont portés les recours contre les arrêtés des préfets, mais il n'y a là aucun pouvoir de juridiction : les ministres agissent alors en qualité de supérieurs hiérarchiques. D'ailleurs, on s'expliquerait mal que le Consulat qui, sur les autres points, s'efforce de séparer de la fonction administrative la fonction juridictionnelle, admit de faire du ministre-administrateur un ministre-juge (1). — D'autres auteurs soutiennent, au contraire, que, sous le Consulat, la juridiction ministérielle subsiste ; d'après eux, le ministre tranche les contestations soulevées par les décisions des autorités qui lui sont subordonnées : c'est bien là une attribution juridictionnelle. Mais les litiges soulevés par les propres décisions du ministre ne sont plus de sa compétence, car il ne peut être à la fois juge et partie. M. Ducrocq a résumé cette théorie en disant que le ministre est juge « chaque fois qu'un texte n'a pas attribué la connaissance du litige à d'autres juges ; que l'acte attaqué n'émane ni du pouvoir exécutif, ni des ministres eux-mêmes, et qu'il ne s'agit pas d'une décision non contentieuse attaquée pour excès de pouvoir, parce que, dans ce cas, c'est le Conseil

(1) LAFERRIÈRE. I, p. 215 et 454. — MARIE. *Droit positif*, II, p. 168-9.
— Pourtant le préfet préside le Conseil de préfecture.

d'Etat que la loi fait juge comme unique degré de juridiction ». (1)

A notre point de vue, il est intéressant de remarquer que, dès 1810, Locré note les difficultés auxquelles donne lieu l'interprétation de l'article 11 du règlement du 5 nivôse. Cela tient, dit-il, à ce qu'on ne distinguait pas, en l'an VIII, les affaires contentieuses des autres affaires administratives (2).

Les attributions du Conseil s'accroissent sans cesse, de l'an VIII à 1806 : il est d'abord juridiction d'appel des Conseils de préfecture ; il statue sur les demandes en autorisation de poursuites des agents du gouvernement autres que les ministres ; puis, successivement, on porte devant lui les recours contre les décisions du Comité de liquidation générale (Règlement du 13 prairial an X, art. 8), du Conseil d'administration de la guerre (Arrêté du 22 nivôse an XI, art. 8), du Conseil des prises (Décret du 11 juin 1806, art. 14). C'est lui qui décide si les opérations des assemblées de canton doivent être recommencées et qui statue sur les réclamations contre la formation de la liste des plus imposés (3). Enfin, il connaît

(1) *Cours*, 7^e éd. II, p. 177. — M. Ducrocq se base sur l'avis du Conseil du 16 thermidor an XII et l'arrêté du 3 nivôse an XI. En effet, le pouvoir juridictionnel des ministres existe certainement à l'état d'exception : ainsi cet arrêté du 3 nivôse an XI (art. 6-7) relatif aux élections des chambres de commerce, dispose que « toute nomination sera soumise au ministre de l'intérieur pour recevoir son approbation ». — On sait d'ailleurs que les ministres sont absolument dans la main de l'Empereur. RÖDERER dit : « Napoléon n'a eu besoin que de ministres qui l'entendissent, jamais de ministres qui le suppléassent ». — (Cf. EDMOND-BLANC. *op. cit.*, p. 66).

(2) *op. cit.* p. 190. — Il tâche de donner une définition du contentieux par nature.

(3) Arrêté du 19 fructidor an X (art. 10 et 76). — Une compétence toute spéciale résulte de l'article 21 de la loi du 22 avril 1806 pour infractions aux lois régissant la banque de France : on considère cet article comme toujours en vigueur.

des recours pour abus et de ceux qui sont intentés contre les arrêts de la Cour des comptes; mais il ne s'agit, dans ce dernier cas, que d'un recours en cassation « pour violation des formes et de la loi ». (Loi du 16 septembre 1807, art. 17.)

Lorsque la Commission du contentieux est créée, toutes les affaires contentieuses du Conseil sont portées devant elle (art. 7 et 25 du décret du 11 juin 1806), sauf deux exceptions. D'abord le contentieux des domaines nationaux et celui de la liquidation de la dette publique restent soumis aux formes particulières qui les régissaient auparavant; en second lieu, les circonstances d'une affaire peuvent décider le ministre, au département duquel l'affaire appartient, à faire son rapport à l'Empereur et non au grand juge; si l'intérêt public engagé dans le litige domine sur l'intérêt privé, il demandera à l'Empereur si son rapport doit être examiné par la Commission ou par une des sections du Conseil. Il est à peine utile de faire remarquer quelle place cette disposition laisse à l'arbitraire (1). D'autre part, les décisions administratives du Conseil d'Etat présentant, aux yeux du législateur, une importance exceptionnelle, sont soustraites au recours contentieux. L'article 40 du règlement du 22 juillet 1806 porte : « Lorsqu'une partie se croira lésée dans ses droits ou sa propriété par l'effet d'une décision de notre Conseil d'Etat en matière non contentieuse, elle pourra nous présenter une requête

(1) Cf. LOCRÉ. p. 193. — SIREY. *Du Conseil d'Etat* (p. 481) s'élève violemment contre cette mesure : « Tout ce que le chef de l'Etat voulait régler à petit bruit et selon son bon plaisir perdait par cela même le caractère de contentieux d'administration..., le gouvernement arbitraire se le réservait, pour être décidé, par voie de justice ministérielle, c'est-à-dire par décret sur rapport du ministre. » On se sert surtout de ce moyen pour soustraire à la Commission les affaires de ventes nationales.

pour, sur le rapport qui nous en sera fait, être l'affaire renvoyée, s'il y a lieu, soit à une section du Conseil d'Etat, soit à une Commission. » Ainsi donc, même quand une partie invoque un droit lésé, elle ne peut se pourvoir contre une décision administrative du Conseil que par la voie gracieuse ou plutôt, comme le dit M. Laferrière, « par une sorte de tierce opposition administrative dont la recevabilité est souverainement appréciée par le gouvernement » (1); de plus, sa requête ne sera pas nécessairement portée devant la Commission : elle pourra l'être à une section administrative du Conseil. Cet article 40 a aussi pour effet d'empêcher tout recours contentieux dans les affaires soustraites par un ministre à la Commission, car les décisions qui y sont relatives sont rendues dans une forme non contentieuse.

Cette dernière exception à la compétence générale de la Commission nous conduit à examiner par quels moyens un particulier peut obtenir l'annulation des actes administratifs lui faisant grief; quel est, autrement dit, le rôle du recours pour excès de pouvoir sous la législation impériale ? Il faut remarquer tout d'abord que ce recours n'existe pas tant que les affaires conten-

(1) Cet article eut plusieurs rédactions : on hésita à enlever tout caractère contentieux au recours. Il faut noter que cet article 40 est placé à la fin (§ III, titre III) du décret intitulé « de la tierce-opposition ». — On peut citer, en exécution de l'article 40, un arrêt du 11 mai 1807 (*Desmazures*) : une compagnie de lits militaires se pourvoit contre un décret réglant le mode de paiement des fournitures faites à l'administration ; bien qu'il porte atteinte aux conventions intervenues entre l'administration et la compagnie, ce décret ne peut être attaqué que par la voie gracieuse. (Cf. LAFERRIÈRE I, p. 312 et II, p. 415.) V. ci-dessous Note II. — Il y a un cas où le recours contentieux est admis contre une décision administrative du Conseil : loi du 11 germinal an XI : opposition aux décrets portant changement, addition de nom.

tieuses sont traitées dans les mêmes formes que les affaires administratives ; du jour où la Commission est créée, le recours est admis en principe, et c'est de 1807 que datent les premiers arrêts sur la matière.

En vertu de la loi des 7-14 octobre 1790 sur les réclamations d'incompétence (1) et de l'article 11 du règlement du 5 nivôse an VIII, la Commission du contentieux se reconnaît le droit d'annuler les décisions émanées d'autorités administratives, des préfets par exemple, soit qu'elles statuent sur des questions qui relèvent normalement des tribunaux, soit qu'elles empiètent sur les attributions d'un autre administrateur ou d'un juge administratif. Tout d'abord, en 1807, la Commission déclare que le partage entre les propriétaires riverains d'une alluvion ne peut légitimement résulter que de l'examen de leurs droits de propriété, qui ne compete qu'à l'autorité judiciaire : l'arrêté du préfet, qui avait voulu faire faire le partage par l'ingénieur sans que les propriétaires pussent revendiquer et avait décidé qu'il n'y avait pas lieu de délibérer sur la revendication d'un de ces propriétaires, est annulé pour incompétence (2). De même, en 1808, la Commission annule un arrêté préfectoral statuant sur des difficultés entre usiniers, au sujet de la jouissance des eaux : « Considérant, dit-elle, que pour tout ce qui touche aux intérêts des divers propriétaires riverains qui peuvent être en litige entre eux, c'est à tort que le préfet a cru pouvoir statuer sur le litige, qui est entièrement de la compétence des tribunaux. » (3) — Il nous faut enfin signaler

(1) Remarquons que la loi de 1790 ne parle pas de l'excès de pouvoir proprement dit. Cf. CHÉNON. *op. cit.* p. 280.

(2) Arrêt du 28 mars (*Dupuy-Briacé*).

(3) Arrêt du 22 janvier (*Hours*).

un arrêt du 25 mai 1811 (*Outin*), qui annule un arrêté portant suppression d'un vannage, parce qu'au lieu de statuer dans un intérêt général, il ne fait que trancher une contestation qui relève normalement des tribunaux : « contestation toute de droit privé. » Cet arrêt est particulièrement intéressant, car il contient en germe la théorie du détournement de pouvoir « en la rattachant, ainsi que le fait observer M. Laferrière, à l'empiètement sur la fonction judiciaire ». — En second lieu, l'autorité du préfet se trouve limitée par la Commission vis-à-vis du Conseil de préfecture, par exemple en matière de curage de rivières ou de contraventions de grande voirie ; on pourrait également citer quelques arrêts annulant pour excès de pouvoir des arrêtés préfectoraux qui empiètent sur les attributions des ministres, du Conseil d'Etat ou de la Cour des Comptes. — Toutes ces décisions, remarquons-le, n'annulent que pour incompétence, mais, parfois, la Commission ne recule pas devant l'annulation des arrêtés ou jugements entachés de vices de formes particulièrement graves, comme, par exemple, l'omission des mesures essentielles d'instruction ou la composition irrégulière d'un tribunal (1).

Toutefois, si l'on peut trouver, sous l'Empire, le point de départ de la jurisprudence en matière d'excès de pouvoir, le nombre des décisions rendues sur ce point n'est pas encore très étendu. De 1807 à 1815, on n'en compte guère qu'une dizaine, mais ce qui fait leur importance, c'est que la plupart sont insérées au *Bulletin des Lois*, non pour leur donner force de lois, mais pour éclairer les fonctionnaires sur la marche à suivre en de semblables circonstances. En somme, on se

(1) V. ci-dessous, chapitre V. — LAFERRIÈRE, *loc. cit.* et II, p. 407.

borne alors à admettre « un recours direct contre les arrêtés des préfets qui sont attaqués pour incompétence, parce qu'ils ont empiété sur les pouvoirs des tribunaux de l'ordre judiciaire ou des juridictions administratives placées au-dessus ou à côté d'eux, les Conseils de préfecture et les ministres, » et quelquefois pour vice de forme.

La violation des lois réglant le fond du droit des citoyens ne donne pas encore naissance au recours pour excès de pouvoir (1).

III. — *Le Conseil d'Etat a-t-il un pouvoir propre ?*

« Par une erreur assez commune, dit Locré, on regarde le Conseil d'Etat comme un corps qui exerce dans l'Etat une autorité. » L'opinion publique, sous l'Empire, attribue donc au tribunal administratif supérieur un pouvoir de décision propre, et il est intéressant d'en trouver l'écho jusque dans les séances du Tribunat (2). Un avis du Conseil est dénoncé pour inconstitutionnalité à cette assemblée (comme contraire aux lois sur les acquéreurs de domaines nationaux). Au nom de la Commission chargée d'examiner la dénonciation, le rapporteur conclut qu'il est impossible de déférer cet avis au Sénat conservateur : un avis, dit-il, n'est pas un acte de gouvernement ; quand, d'après l'article 52 de la Constitution, le Conseil d'Etat statue sur des difficultés en matière administrative, il agit en dehors du gouver-

(1) Cf. AUCOC. *Conférences*. t. I, p. 510 sqque (3^e éd.). — LAFERRIÈRE. *Origine et Développement du R. pour excès de pouv.*, p. 312. — Comp. CHÉNON. *op. cit.* p. 264-5.

(2) LOCRÉ, *op. cit.* p. 17. — Tribunat : Séances des 3, 12, 14, 15 nivôse an IX.

nement. Celui-ci ne prononce pas lui-même en ces matières, il confie la décision au Conseil, tribunal spécial établi pour juger « en dernier et absolu ressort ». Mais cette opinion n'est point celle de la majorité : « Le Conseil qui éclaire, dit Guinard, n'est pas l'autorité qui décide. Cette autorité qui décide est le seul gouvernement, qui, quoiqu'au sommet de l'échelle administrative, a près de lui une autorité surveillante, à qui la garde des lois est confiée et qui se plaint, quand il y a lieu, de leur violation. » (1) Le Tribunat finit par adopter les conclusions du tribun Siméon : « Les avis du Conseil d'Etat faisant partie de la pensée du gouvernement n'ont ni force, ni publicité par eux-mêmes... ils n'en reçoivent que du gouvernement quand il les adopte. »

Ainsi la Commission, lorsqu'elle exerce ses attributions contentieuses (comme le Conseil d'Etat lorsqu'il interprète les actes législatifs), ne donne que des avis : elle n'agit que sous l'autorité et la direction du chef de l'Etat et ne peut jamais se saisir d'une affaire par elle-même : un renvoi spécial est nécessaire. Hors des séances, il n'y a plus de Conseil d'Etat, « il ne reste que les membres sans chef, auxquels tout acte collectif est interdit ». (2)

Faut-il conclure de là que, sous l'Empire comme sous l'Ancien Régime, il y a une justice retenue? La Constitution semble, en effet, considérer la fonction juridictionnelle comme faisant partie de l'exécutif : le

(1) Séance du 12 nivôse. Pour Guinard « les ministres eux-mêmes peuvent voir leurs actes réformés par le gouvernement... éclairé par les recherches et l'avis du Conseil d'Etat ».

(2) Il y avait une disposition spéciale pour le contentieux des domaines nationaux : Napoléon en avait fait un renvoi général à la Commission.

Conseil d'Etat a une compétence générale en matière administrative, et, comme il dépend absolument de l'Empereur qui seul a le droit de décision, on peut dire que la justice retenue réapparaît; nous verrons, d'autre part, que Napoléon considère les tribunaux comme rendant la justice en son nom et par délégation (1).

IV. — *La Procédure devant la Commission du contentieux.*

Nous savons qu'avant 1806, on n'avait fixé la procédure à suivre qu'en matière de domaines nationaux et de liquidation de la dette publique; le règlement du 22 juillet 1806 vient compléter le décret du 11 juin et soumet le contentieux administratif à des règles fixes, tant pour l'introduction des instances que pour l'instruction, la forme des jugements et les recours dont ils sont susceptibles.

Introduction d'instance. — Les recours ouverts aux particuliers doivent être intentés dans un délai de trois mois (11 juin, art. 11); au contraire, l'administration peut recourir à toute époque : elle agit, en effet, pour des raisons d'intérêt général et ne peut, par conséquent,

(1) Comp. BODIN. *République*. liv. III, ch. I. — « Les conseillers du Roi, à proprement parler, ne sont ni officiers, ni commissaires, et n'ont autres lettres en ce royaume qu'un simple brevet du Roi... Et la raison péremptoire pourquoi le Conseil ne doit pas avoir commandement est que, s'il avait puissance de commander ce qu'il conseille, la souveraineté serait au Conseil, et les conseillers d'Etat, au lieu d'être conseillers, seraient maîtres. » V. sur ce point MARIE. *op. cit.* II, p. 80-81. — Sous la Restauration, on demanda à plusieurs reprises que la Commission du contentieux fût détachée du Conseil pour former « une Cour suprême d'administration ». (Cf. MACAREL. *Des Trib. adm.* p. 325.) — En 1845, les libéraux eux-mêmes refuseront de donner au Conseil un pouvoir de décision propre (Cf. LAFERRIÈRE. I, p. 239).

être soumise à aucun délai (1). L'instance est introduite, soit par requête des parties, signée d'un avocat au Conseil à peine de non-recevabilité, soit sur rapport d'un ministre, dans les instances où l'administration est demanderesse (11 juin, art. 25) : ce mode d'instruction sera employé dans le cas où l'administration active, mécontente des décisions des tribunaux administratifs, s'adressera au Conseil d'Etat pour les faire annuler (2). — Le recours n'est jamais suspensif, à moins qu'il n'en soit autrement ordonné (22 juillet, art. 3) : la même disposition existait sous l'Ancien Régime.

Instruction. — La Commission est saisie par le secrétaire général du Conseil (quand les affaires sont introduites sur requête) — ou par l'envoi du rapport au grand juge (quand elles le sont sur rapport d'un ministre). Le grand juge nomme un auditeur pour rapporter l'affaire. Mais la communication de la demande à la partie adverse n'est pas nécessaire : elle dépend du grand juge, investi en cela d'un pouvoir discrétionnaire ; lui seul peut rendre une ordonnance de soit-communi-qué. C'est là une des dispositions les plus restrictives du droit de la Commission (3). — En ce qui touche la défense, les avocats représentent obligatoirement (sauf exception) les parties pour faire valoir leurs moyens et

(1) Cette disposition se déduit à contrario de l'article 11 du décret du 11 juin.

(2) L'exception que nous avons signalée plus haut à la compétence générale de la Commission, se rapporte à cet article 25.

(3) Dans son projet de l'an XII, le Sénat soumettait quelques conseils à l'Empereur, notamment celui-ci : « Admettre le recours direct et gratuit au Conseil en matière contentieuse et la communication aux parties intéressées des moyens soutenus. » (Cf. DES CILLEULS. *Esprit public*, p. 399).

accomplir les actes de procédure (1).— Quant aux actes d'instruction, l'article 14 du règlement du 22 juillet donne pleins pouvoirs au grand juge : c'est lui qui les ordonne, qui désigne le magistrat devant lequel ils seront faits; il est maître absolu du mode de procéder : par exemple, devant la Commission, il n'y aura pas toujours lieu à vérification des faits au moyen d'une enquête, d'une descente sur les lieux. Le grand juge pourra se contenter des renseignements pris dans la forme administrative près des administrations locales : il est, en somme, l'unique arbitre « de la suffisance ou de l'insuffisance de l'instruction ». (2)

Jugement. — Quand l'affaire est en état, l'auditeur qui l'a examinée fait son rapport à la Commission, assemblée sous la présidence du grand juge; celui-ci délibère avec les maîtres des requêtes, à la pluralité des voix; en cas de partage, il a voix prépondérante. Mais, encore une fois, la Commission ne décide pas, elle ne donne qu'un avis.— L'Empereur nomme un maître des requêtes qui rapporte, à son tour, l'affaire devant le Conseil assemblé, mais qui ne peut présenter que l'avis de la Commission. Le Conseil en délibère dans la forme ordi-

(1) Les tribunaux distinguent ces deux sortes d'actes; mais le Conseil d'Etat ne les distingue pas. Il en était de même dans le règlement de 1738. — Le ministère des avocats au Conseil n'est (art. 44 du règlement du 22 juillet) obligatoire que pour l'instruction et la procédure qui se font devant la Commission du contentieux; mais, dans ce cas, leurs fonctions sont exclusives. Au contraire, dans les affaires de liquidation de dettes ou de domaines nationaux, ils n'interviennent pas. Les cas de responsabilité des avocats sont prévus par le règlement du 22 juillet (art. 9, 32, 47, 49). L'article 49 contre les avocats introduisant des pourvois téméraires ne s'appliqua que sous la Restauration. (Cf. LAFERRIÈRE. I, p. 229.)

(2) Cf. LOCRIÉ. *op. cit.*, p. 247.

naire, c'est-à-dire dans la même forme que pour les affaires administratives, les conseillers d'Etat et les maîtres des requêtes ayant seuls la parole, les auditeurs ne donnant que des explications (19 germinal an XI, art. 6); on ne prévoit pas un minimum de membres nécessaire pour la discussion des affaires contentieuses (1). Le projet du Conseil est présenté à l'Empereur qui l'adopte, le modifie ou le rejette; s'il l'adopte, le projet a force exécutoire, et le décret du 11 juin donne au particulier le droit de poursuivre l'exécution du jugement obtenu (2).

De quels recours sont susceptibles ces jugements? L'opposition est admise contre les jugements par défaut (22 juillet, art. 29); contre les jugements contradictoires, l'opposition devant le Conseil remplace la requête civile. Elle ne peut, d'ailleurs, être formée que dans deux cas : quand le jugement a été rendu sur pièces fausses ou que la partie a été condamnée faute de présenter une pièce décisive retenue par son adversaire (art. 32). Le délai pour faire opposition, dans l'un et l'autre cas, est de trois mois. Enfin, la tierce-opposition est possible, comme devant les tribunaux ordinaires (art. 37) (3).

Les droits du pouvoir exécutif restent donc étendus dans la discussion des affaires contentieuses : la Commission n'est pas maîtresse de sa procédure, elle est soumise au grand juge, lequel est à son tour soumis à l'Empereur. Il n'existe, de plus, ni ministère public, ni publicité des audiences, ni auditions orales des avo-

(1) Ce minimum est au contraire prévu pour la discussion des projets de loi (28 floréal an XII, art. 75).

(2) Si l'instance a été introduite sur rapport, l'exécution est confiée au ministre par lequel le rapport a été fait.

(3) Les art. 32 et 36 prononcent des amendes et, en cas de récidive, la suspension ou la destitution contre les avocats qui auraient enfreint ces règles.

cats (1); les décisions ne sont pas motivées. Mais ce qui constitue la véritable faiblesse de la Commission, c'est qu'elle ne fait qu'« instruire et proposer » au Conseil assemblé qui continue, de son côté, à juger les affaires contentieuses dans la forme administrative. Si l'on ajoute que le Conseil ne se réunit que sur l'ordre de l'Empereur, que, du moment où les projets ont été présentés à celui-ci, « ils deviennent tellement étrangers au Conseil qu'il ne lui est plus permis de s'en occuper, à moins qu'ils ne lui soient de nouveau renvoyés » (2), il faut avouer que les droits de la juridiction administrative sont singulièrement dominés, du moins en droit, par ceux de l'exécutif.

V. — *L'Œuvre de la Commission du contentieux.*

Pourtant, un contemporain qui parle de la Commission en connaissance de cause, Pasquier, dit que sa création « fait époque dans l'histoire du gouvernement impérial ». (3) C'est qu'en effet l'Empereur n'use jamais de son droit de réformer ou de rejeter les avis de sa Commission : il les considère comme bien rendus et se

(1) Les projets relatifs aux affaires délibérées sur rapport de la Commission sont pourtant « communiqués », mais c'est tout. Cf. SIREY. *Du Conseil d'Etat*, p. 402, 407-412, et ses attaques contre les modes d'instruction, les recours insuffisants, les abus de pouvoir dont le Conseil se rend coupable en prononçant des nullités, des déchéances non prévues par la loi.

(2) Cf. LOCRÉ, p. 271. — Il y a deux différences principales entre le Conseil de l'an VIII et celui d'aujourd'hui (outre le pouvoir propre) : 1° Il interprète les lois par voie d'autorité, quand son avis est approuvé par l'Empereur. — 2° Il juge les affaires contentieuses administrativement. (Comp. DUCROCQ. *Le Conseil d'Etat et son Histoire*, p. 21.) — Cf. CHÉNON, *op. cit.*, p. 256, note 6.

(3) *Mémoires*, I, p. 261. — Comp. CORMENIN. *Question de Droit adm.*, I, préface, p. XI.

borne à y apposer sa signature. Il n'y a pas, croyons-nous, d'exemple d'avis auxquels il ait refusé son approbation. Le fait est donc ici différent du droit, et l'on comprend pourquoi, dans l'opinion publique, le Conseil d'Etat était considéré comme revêtu d'une autorité propre (1).

Il devenait possible, dans ces conditions, de donner à la jurisprudence administrative quelque fixité. Sous le Directoire, François de Neufchâteau, qui fut deux fois ministre de l'intérieur, fit bien imprimer les instructions et les circulaires qu'il avait dictées lors de son passage aux affaires ; il espérait ainsi donner une règle de conduite aux administrateurs, mais c'était là une mesure sans grand effet pratique (2). La portée des décisions d'un tribunal administratif devait être beaucoup plus grande.

(1) C'est à une même circonstance de fait que Batbie faisait allusion en 1872. « L'expérience, disait-il, montre que les projets de décrets préparés par le Conseil d'Etat au contentieux sont, en fait, de véritables arrêts. » Cf. LAFERRIÈRE, I, p. 271. — CORMENIN (*Du Cons. d'Etat*, p. 42), dit que si la Commission échappa au despotisme impérial, c'est que « le despotisme n'a habitude de peser que sur les masses et qu'il n'intervient guère dans les débats des particuliers ». — PASQUIER cite pourtant deux cas où Napoléon paralysa l'effet des décisions de la Commission : un entrepreneur de Rouen demandait le paiement de fournitures navales. Le grand juge s'adressa au ministre de la marine Decrès pour avoir les pièces nécessaires ; jamais il ne put les obtenir. La Commission reconnut le bien fondé de la demande de l'entrepreneur et son avis fut homologué par le Conseil, mais l'effet en fut paralysé par Decrès agissant sur l'ordre de Napoléon. — Id., affaire de la résiliation du marché passé avec les fermiers du canal du Centre (Mémoires I, p. 315-318).

(2) On lit dans la préface de son recueil : « A la vérité, pendant la première période de son organisation, c'est-à-dire de 1790 à 1794, l'action administrative n'avait pas été complètement régularisée et les instructions qui en étaient émanées s'appliquaient moins en général à l'exécution et à l'interprétation des lois qu'à des mesures politiques et aux nécessités du moment. » (Cf. MONNET, *op. cit.*, p. 274.)

« La Commission du contentieux, dit Cormenin, resserra de toutes parts les empiétements des corps administratifs ; elle les renferma dans les bornes légales de leur compétence, et, après avoir défini et classé les différents pouvoirs, elle les ramena peu à peu au véritable esprit de leur institution. » (1) L'autorité administrative avait, en effet, pris sous les régimes précédents l'habitude d'empiéter sur la juridiction des tribunaux ; cette habitude persiste sous le Consulat et sous l'Empire. Les préfets, par exemple, ne craignent pas d'étendre outre mesure la compétence des Conseils de préfecture, d'autant plus, dit Pasquier, que ces Conseils « se montrent plus soumis à la volonté de leur chef ». (2) La Commission s'efforce de mettre un terme à ces abus : elle restitue à l'autorité judiciaire la connaissance des questions de propriété, des questions d'interprétation, de validité, d'exécution des baux même administratifs ; elle réprime les empiétements des préfets et même des ministres sur les Conseils de préfecture, et ceux des Conseils de préfecture sur les tribunaux (3). Aux solutions de circonstance, souvent partiales, des administrations centrales et des ministres, elle substitue une interprétation suivie, méthodique des lois et des contrats. Cette œuvre, nous le verrons, était d'autant plus méritoire que, sous un régime nouveau, la Commission était forcée de respecter

(1) *Du Conseil d'Etat*, p. 39.

(2) PASQUIER, I, p. 261, et HENRION DE PANSEY, *op. cit.*, p. 354-355.

(3) CORMENIN, *loc. cit.* — LAFERRIÈRE, I, p. 217. — Le nombre total des arrêts rendus par la Commission de 1806 à 1815 s'élève à 1.920, soit seulement 210 par an en moyenne. — Cf. PETIT DES ROCHETTES, *Esprit de la Jurisp.* (tome I, section I et XIV) : en ce qui touche les émigrés, la Commission rend au pouvoir judiciaire la connaissance de certains litiges, par exemple touchant l'ordre entre les créanciers. V. ci-dessus § II.

les lois de la Révolution auxquelles les intérêts de la majorité des citoyens restaient attachés.

Malheureusement, les arrêts de la Commission ne reçoivent point une publicité suffisante, leur doctrine ne se répand pas. « Les décisions du Conseil d'Etat, disait Macarel en 1818, étaient généralement restées inconnues aux citoyens... Tandis que la solennité des audiences et des plaidoiries, la publicité des jugements, l'enseignement du droit civil et une foule de savants commentaires répandaient et popularisaient la connaissance de nos codes, la science si vaste et si compliquée du contentieux administratif, révélée seulement à un petit nombre d'adeptes, laissait le reste des citoyens et les autorités elles-mêmes dans l'ignorance confuse de leurs droits et de leurs devoirs. » (1) La jurisprudence de la Commission, si sage et respectueuse des droits des citoyens, ne pouvait produire ses heureux effets si elle restait ignorée : or, les séances du Conseil se tiennent à huis-clos, aucun recueil n'en contient les décisions à l'exception de « quelques décrets ou ordonnances jetés de loin en loin dans le chaos du *Bulletin des Lois* », et cette ignorance n'existe pas seulement dans le grand public, mais chez les avocats et les conseillers d'Etat : seuls, les membres de la Commission s'efforcent de se tenir au courant. Dans de telles conditions, cette jurisprudence ne peut jouir de toute l'autorité à laquelle elle a droit (2).

(1) *Eléments de Jurisp. adm.*, t. I, Avertissement. — C'est même ce livre qui commença à faire connaître la jurisprudence de la Commission. (Cf. HAURIQU. *Précis* — 1897 — p. 248, et LAFERRIÈRE, I, p. 219.)

(2) MACAREL dit de même (*Des Trib. adm.*, 1828, p. 20) que les préfets, les Conseils de préfecture, les ministres même ne connaissent pas cette jurisprudence, car on ne leur transmet que les ordon-

Envisagé à un point de vue plus général, le Conseil d'Etat n'en apparaît pas moins comme « le ressort principal de l'administration du Premier Consul et de l'Empereur » ; il remplace pour ainsi dire « la machine représentative » dont l'action est alors considérablement amoindrie. Napoléon y attire tout ce que la Révolution a fait naître de talents utiles, par exemple ces « orageux conventionnels, qui portaient encore la République au fond de leurs souvenirs » et qui « sont absorbés dans sa force ». (1) Le Conseil d'Etat lui est un instrument admirable pour réorganiser l'administration et la juridiction administrative, mais cet instrument, il ne l'a pas créé de toutes pièces, il l'a remarquablement adapté au but qu'il poursuivait (2). Pasquier dit que l'Empereur

nances confirmant ou annulant leurs décisions sur l'appel des parties et dont le souverain leur confie l'exécution. Cette remarque est intéressante parce qu'elle montre qu'en 1828 il n'y avait pas encore de progrès accompli sur ce point.

(1) « C'est dans les entretiens familiers du Conseil d'Etat qu'il faut aller chercher l'origine et le mot des grandes affaires du règne. » CORMENIN. *Livre des Orateurs*, loc. cit. — Cf. PASQUIER, I, p. 147. — Locré raconte qu'un jour Napoléon dit aux membres du Conseil : « J'ai toujours trouvé en vous de vrais amis. » — « Quand on a entendu sortir de sa bouche cette parole aimable, continue Locré, les forces deviennent égales aux travaux ; il n'y a plus rien d'impossible. » — Pourtant le Conseil s'opposa parfois aux mesures despotiques de l'Empereur. (Cf. AULARD, *op. cit.*, p. 755.) — V. les attaques violentes d'HENRION DE PANSEY, *op. cit.*, p. 354-5. « Tour à tour audacieux et terrible, il entraîna bientôt tous les corps de l'Etat... » Dans ses rapports avec les Conseils de préfecture, comme le Conseil « était le juge d'appel de tous leurs jugements, tout ce qu'il leur donnait, tout ce qu'il souffrait qu'ils usurpassent sur l'autorité judiciaire, tournait à son profit ». Le Conseil « s'est rendu l'arbitre de tous les legs pieux, le régulateur de tous les échanges entre les particuliers, les communautés d'habitants... », il s'est enfin transformé en « tribunal de police correctionnelle » par l'article 6 de la loi du 18 germinal an X.

(2) Le Premier Consul visait déjà l'unité dans la direction administrative. — « L'utile institution du Conseil d'Etat, disait Barbé-Marbois, a eu en partie pour objet l'unité et l'accord dans toutes les

regretta de ne pas trouver sous sa main « quelque vieille institution... sur laquelle il lui fût possible de s'appuyer et d'édifier » ; cette observation ne peut s'appliquer au Conseil d'Etat : quand la Constitution de l'an VIII entre en vigueur, dix ans seulement se sont écoulés depuis la disparition du Conseil du Roi (1).

CHAPITRE III

Les Conseils de préfecture

Les assemblées délibérantes de la Révolution ont disparu : leurs pouvoirs d'administration passent au préfet, leurs pouvoirs contentieux au Conseil de préfecture. En même temps, le principe démocratique est sapé dans sa base : les membres des Conseils de préfecture sont nommés par le Premier Consul, et le commissaire du Directoire, qui était un homme du pays et maintenait l'esprit local, est remplacé par le préfet (2).

parties du gouvernement et de réunir, sous les yeux des consuls, ce que la distribution des ministères tiendrait trop divisé. » Il semble que sous le Consulat ce but n'ait pas été atteint : Barbé-Marbois se plaint que les préfets reçoivent des ministres des ordres discordants ; d'où il résulte que dans des départements limitrophes les mêmes objets sont régis par des principes contraires. — (Cf. ROCQUAIN, *Etat de la France au 18 brumaire*, p. 114.)

(1) *Mémoires*, I, p. 256. — LAFERRIÈRE, I, p. 214. — On pourrait encore relever des analogies saisissantes entre la législation administrative de Napoléon et celle de l'Ancien Régime, mais elles ne rentrent pas dans le cadre de notre étude (p. e. la Cour des Comptes créée en 1807). V. DARESTE, *op. cit.*, p. 179-180.

(2) Voici comment, d'après PASQUIER, cette réforme fut accueillie : « Ce qu'on appréciait le plus, ce fut le bonheur de voir disparaître une foule de petits fonctionnaires sans mérite, sans capacité, aux-

I. — *L'organisation des Conseils de préfecture
et le préfet.*

La loi du 28 pluviôse ne contient que quatre dispositions relatives à l'organisation des Conseils de préfecture : le nombre des conseillers sera de trois, quatre ou cinq, suivant la population, dans chaque département (art. 2); lorsque le préfet assistera au Conseil, il présidera et, en cas de partage, il aura voix prépondérante (art. 5); le Premier Consul nomme les conseillers, dont le traitement est fixé au dixième de celui du préfet (art. 18 et 21) (1).

Il fallut remédier plus tard à cette indigence de la loi organique. Tout d'abord, aucune condition d'aptitude n'était requise pour être conseiller : on dut appliquer par analogie la constitution de l'an III qui exigeait certaines conditions pour être élu administrateur de département (par exemple, avoir 25 ans); un avis du Conseil d'Etat du 10 ventôse an XIII déclare également les fonctions de conseiller de préfecture incompatibles avec celles de notaire, par analogie avec la loi du 24 vendémiaire an III (2), et un autre avis du 5 août 1809, avec

quels les administrations d'arrondissement et de département étaient livrées depuis dix ans... On trouva... qu'il y avait tout à gagner à n'avoir affaire qu'à un seul représentant de l'autorité, qui, pour se maintenir dans une place importante, aurait intérêt à gagner l'estime des administrés. » (*Op. cit.*, I, p. 148.)

(1) Le minimum de ce traitement est de 1.200 francs. — Il y eut des observations à ce sujet au Tribunal; M. AULARD (*op. cit.*, p. 717-8) fait observer que les conseillers étaient trop peu payés pour être indépendants.

(2) Titre II, art. 5 : « Il y a incompatibilité entre les fonctions de notaire public et celles de membre des directoires de district et de département, ou d'agent nationaux et de greffier de l'une ou l'autre de ces administrations. » On applique ici par analogie un texte de la Convention.

celles d'avoué. — Quant au mode de fonctionnement des nouveaux Conseils, il est fixé par un arrêté des consuls du 19 fructidor an IX : les Conseils de préfecture, dit cet arrêté, ne pourront prendre aucune délibération si les membres ne sont au moins au nombre de trois ; le préfet, s'il assiste à la séance, comptera pour compléter les membres nécessaires pour délibérer (art. 1) ; l'arrêté détermine également le mode de nomination du conseiller général suppléant en cas de partage ou d'insuffisance des membres (1), et déclare que si le préfet est absent, celui qui le remplacera aura dans tous les cas la voix prépondérante comme le préfet lui-même. Enfin, un décret du 16 juin 1808 envisage l'hypothèse où les membres du Conseil sont tous absents : dans ce cas, ils seront suppléés par des membres du Conseil général désignés par le ministre de l'intérieur sur présentation du préfet.

L'organisation des Conseils de préfecture est donc en grande partie l'œuvre du gouvernement : nous verrons qu'il en est de même pour la procédure. Mais, si restreinte que soit la législation à cet égard, il faut remarquer qu'elle assure au préfet une place prépondérante (le mot même se trouve dans l'article 4 de l'arrêté du 19 fructidor) ; c'est ce qui a fait dire parfois que le Conseil de préfecture n'est que le Conseil du préfet. Il est vrai que le gouvernement, en donnant à ce Conseil un droit de tutelle sur les communes, semble vouloir l'associer à la gestion des affaires purement administratives ; mais

(1) En cas de partage sur le choix du suppléant, la voix du préfet, s'il assiste à la séance, ou du plus ancien d'âge des conseillers, si le préfet n'assiste pas à la séance, aura la prépondérance (art. 4). Le choix du suppléant ne pouvait jamais tomber sur les membres des tribunaux faisant partie des Conseils généraux.

les administrations de département sont trop décriées à ce moment pour qu'il songe à en faire l'auxiliaire permanent du préfet. Sous le Consulat, le préfet ne délibère pas — en principe — au sein du Conseil de préfecture, plus tard seulement il dut prendre son avis (1).

Nous avons examiné plus haut les critiques auxquelles avait donné lieu la présence du préfet dans le Conseil de préfecture, mais une question se pose ici : le préfet, prépondérant dans ce Conseil, est-il dépourvu de tout pouvoir contentieux ? L'article 3 de la loi de pluviôse le charge exclusivement de l'administration générale, mais elle ne définit pas nettement ses attributions. Quelques lois même reconnaissent formellement au préfet un véritable droit de juridiction : ainsi, d'après la loi du 11 frimaire an VIII (art. 11), il statue sur les difficultés relatives au chiffre et à l'exigibilité de la dette des acquéreurs de biens nationaux, et, d'après celle du 29 floréal an X art. (3), sur les réclamations contre les arrêtés des sous-préfets, ayant pour but de faire cesser le dommage provenant des contraventions de grande voirie. Ne sont-ce là que des exceptions sans grande portée ? Si la question peut faire doute, c'est d'abord que la loi de pluviôse se reporte aux lois antérieures au lieu de s'expliquer sur les attributions du préfet (2), c'est, en second lieu,

(1) Trois textes seulement de l'an VIII à 1815 prévoient cet avis : 21 prairial an XII (art. 1^{er}) le préfet autorise les communes à transiger d'après l'avis du Conseil de préfecture. — Id. 9 vendémiaire an XIII, loi du 15 septembre 1807 (art. 26) : réclamations en matière de cadastre : le préfet statue après avis du Conseil de préfecture. — (Cf. BOULATIGNIER. *Rapport*. p. 26-7.)

(2) Daunou signalait déjà cette méthode dangereuse : « Si l'on persiste à employer ces renvois, disait-il, ils vont rendre à jamais nécessaire à consulter cette multitude de lois... dont la confusion désespérante embarrasse les relations privées et déconcerte l'administration publique. »

que l'opinion publique attribue volontiers à celui-ci un droit de décision dont, en réalité, il n'est pas investi (1) : le préfet rappelle l'intendant, il en porte parfois le nom — par exemple dans les pays conquis qui n'en peuvent prendre ombrage (2) ; — comme son prédécesseur, il semble jouir d'un véritable pouvoir contentieux, il élève le conflit, et appelle comme d'abus d'office. Mais si l'on rejette la théorie du ministre-juge, on ne peut, par voie de conséquence, admettre que le préfet soit revêtu d'un droit de juridiction. Le Conseil de préfecture n'a, nous le verrons, que des attributions spéciales et déterminées, mais dans le silence de la loi, ce n'est pas le préfet qui doit être reconnu compétent, c'est le Conseil d'Etat.

II. — *La Compétence des Conseils de préfecture.*

Les Conseils de préfecture ont une compétence purement territoriale, ainsi qu'autrefois les directoires et les administrations centrales : cela est certain. Mais ont-ils une compétence générale ? La question, tranchée aujourd'hui, donna lieu naguère à de longues discussions. Le rapport de Rœderer, que nous avons déjà cité, s'exprime ainsi : « Remettre le contentieux de l'administration à un Conseil de préfecture a paru nécessaire pour ménager au préfet le temps que demande l'administration. »

(1) Napoléon se rendait compte de cela : « C'est une grande erreur, écrivait-il à Fouché le 6 mai 1807, que celle qui fait considérer les préfets comme de petits ministres. » (Ap. DE LUCAY. *Décentralisation*, p. 67-8.)

(2) En Illyrie, le décret du 15 avril 1811 établit des intendants et subdélégués (préfets et sous-préfets). — Cf. DARESTE. *op. cit.*, p. 179. — Le système de l'an VIII se rapproche beaucoup plus de celui qui résultait pour la Franche-Comté de l'édit d'octobre 1771. — Cf. DE LUCAY. *Ass. Prov.* p. 370). — V. ci-dessus Introduction.

Quelques auteurs ont conclu de ce passage que le Conseil de préfecture est juge de droit commun en matière administrative, que la dévolution du contentieux qui lui est faite ne subit aucune restriction. Pour d'autres, au contraire, le rapprochement des mots « contentieux de l'administration » avec le mot « préfet » prouve qu'il ne s'agit que du contentieux départemental, c'est-à-dire de celui dont le préfet aurait connu « en l'absence d'un Conseil spécial, comme héritant des administrations départementales ». (1)

On a invoqué, il est vrai, en faveur de la compétence générale du Conseil, un arrêt du 6 décembre 1813, annulant l'arrêté d'un préfet pour les motifs suivants (2) : « Considérant que... le préfet est seul chargé de l'administration, et que, dès lors, il doit seul statuer sur toutes les matières qui sont purement d'administration... Mais que les Conseils de préfecture sont institués pour prononcer sur *toutes les matières contentieuses administratives...* ». Malgré la généralité de ses termes, nous croyons qu'il ne faut pas exagérer la portée de cet arrêt : il prouve seulement, comme le fait remarquer Boulatignier (3), que le gouvernement et le Conseil d'Etat ne se sont pas crus liés par les dispositions de la loi de l'an VIII quant à l'étendue de la juridiction des Conseils de préfecture.— La clef de la question se trouve, croyons-nous, dans l'article 2 de la loi de pluviôse, portant que les préfets et Conseils de préfecture « rempliront les fonctions exercées maintenant par les administrations et

(1) LAFERRIÈRE. I, page 220, note 2.

(2) Il s'agissait en fait de l'annulation d'un arrêté préfectoral homologuant une expertise, alors qu'il n'existait pas d'accord entre les parties.

(3) *Rapport*. p. 21.

commissaires de département ». L'arrêt de 1813 ne fait qu'interpréter cet article. Le Conseil d'Etat a donc, quand les lois antérieures accordaient aux autorités départementales des pouvoirs à la fois administratifs et contentieux, partagé ces pouvoirs entre le préfet et le Conseil de préfecture, mais aucune compétence générale n'est reconnue à celui-ci. Ses attributions sont déterminées d'abord par les lois révolutionnaires que le Conseil déclare lui être applicables (1), ensuite par la loi de pluviôse, enfin par les lois postérieures l'investissant formellement de certaines attributions contentieuses : c'est à cette triple source qu'il faut recourir pour déterminer sa compétence.

Contentieux des contributions. — Le Conseil de préfecture, dit la loi de pluviôse, prononcera « sur les demandes des particuliers tendant à obtenir la décharge ou la réduction de leur cote de contributions directes ». Cette formule générale appelle des distinctions que nous trouvons dans les textes postérieurs, par exemple dans l'arrêté des consuls du 24 floréal an VIII, relatif aux contributions foncière et mobilière

Quand un contribuable se borne à faire appel à la bienveillance de l'administration en invoquant des événements imprévus, par exemple la perte de sa récolte (c'est-à-dire pour les demandes en remise ou modération), le préfet seul a le droit de prononcer (titre II,

(1) Cela s'est fait par exemple pour les bacs et passages d'eau (6 frimaire an VII), les partages communaux (10 juin 1793), les bâtiments affectés aux halles et marchés (15-28 mars 1790). — Cf. SERRIGNY, *Compétence*, II, p. 9. — MACAREL dit formellement en 1828 (*Trib. adm.* p. 47) que le Conseil de préfecture est « une juridiction exceptionnelle, parce qu'il ne peut connaître que des affaires qui lui sont spécialement et formellement déléguées. »

art. 24 sqque) (1). Si, au contraire, le contribuable soutient qu'il est imposé dans une commune pour un bien situé dans une autre, que le revenu qui sert de base à sa cote a été mal apprécié, ou que sa propriété a été cotisée sous un nom autre que le sien, il y a là autant de questions de droit, d'application de la loi, sur lesquelles le Conseil de préfecture peut seul prononcer. — Les articles 7 et 9 de l'arrêté fixent des règles analogues en ce qui touche les demandes en décharge ou réduction relatives à la contribution personnelle et mobilière. — Pour la première fois depuis la Révolution, on distingue donc nettement les autorités chargées de statuer sur les demandes en décharge ou réduction — et sur celles en remise ou modération, les premières ressortissant à la juridiction contentieuse, les secondes à la juridiction gracieuse. Toutefois, il faut remarquer que l'arrêté du 24 floréal se réfère aux lois du Directoire : il se reporte expressément à celles du 2 messidor et du 3 nivôse an VII, qui visaient, sous le régime précédent, les réclamations en matière de contributions foncière et personnelle-mobilière (2).

Le contentieux des nouvelles taxes, perçues au profit de l'Etat, est attribué au Conseil de préfecture : c'est

(1) Le contribuable, faisant une demande en réduction de sa cote foncière, l'adresse au sous-préfet, qui l'envoie au contrôleur : celui-ci prend l'avis des répartiteurs. Le tout est envoyé au préfet qui prend l'avis du directeur. Le Conseil de préfecture prononce et le montant de la réduction est réimposé, s'il y a lieu, sur les autres propriétaires.

(2) On applique également au Conseil de préfecture la loi du 19 vendémiaire an IV : contestations touchant les taxes de vérification des poids et mesures, la loi du 14 frimaire an VII (art. 16) : différends s'élevant sur le paiement de la contribution des portes et fenêtres décidés sur simple mémoire et sans frais. — Sur ces points, v. DE GÉRANDO. *Institutes de droit adm.*, t. V, p. 279 sqque.

ainsi que la loi du 21 avril 1810 (art. 37) lui reconnaît le droit de juger les réclamations, en matière de redevance de mines, à fin de dégrèvement ou de « rappel à l'égalité proportionnelle ». Cette compétence s'explique, car la redevance proportionnelle est imposée et perçue comme la contribution foncière (1).

Contentieux des travaux publics. — La disposition de l'article 4 (§ 2) de la loi de pluviôse reproduit presque textuellement celle de la loi des 7-11 septembre 1790 relative aux difficultés qui pourraient s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et l'administration, concernant le sens ou l'exécution des clauses de leurs marchés. Mais l'autorité conciliatrice, représentée autrefois par le district, disparaît : le Conseil de préfecture juge seul ; en revanche, sa décision est soumise à l'appel au Conseil d'Etat, tandis que le directoire de département statuait en premier et dernier ressort. Ce contentieux d'interprétation est étendu par l'article 136 du décret du 17 mai 1809, qui donne au Conseil de préfecture, ou plus exactement au préfet en Conseil de préfecture, la connaissance « des contestations qui pourraient s'élever entre les communes et les fermiers des octrois sur le sens des clauses des baux ». (2)

(1) Sa compétence s'établit même pour les taxes perçues au profit d'établissements publics : Exemple : Droits des pauvres, lois du 7 messidor an VIII, 10 thermidor an XI (art. 3), décret du 8 fructidor an XIII (art. 3), disposition confirmée par l'art. 3 du décret du 21 août 1806.

(2) On sait qu'une grave controverse s'est élevée (à propos de ces deux textes) sur la question de savoir si l'interprétation d'un acte administratif peut être demandée par un particulier à l'administration en dehors de tout litige. Pour nous, nous n'avons à retenir que ceci : l'administration, préservant son indépendance, a seule le droit d'interpréter ses actes.

Quant aux réclamations des particuliers se plaignant de torts et dommages, la loi a imprudemment reproduit le texte de l'article 5 de la loi de 1790; elle continue à distinguer les dommages imputables personnellement à l'entrepreneur des dommages causés par l'administration, sans indiquer quelle est, dans ce dernier cas, l'autorité compétente : la controverse soulevée sur ce point subsiste donc toujours. En fait, le Conseil de préfecture a été reconnu compétent sans distinction (1), mais il faut reconnaître que ce n'est pas sans torturer quelque peu les textes qu'on est arrivé à ce résultat. A ne considérer, en effet, que le § 3 de l'article 4, on peut soutenir que le Conseil de préfecture est incompétent pour connaître de toute réclamation à l'occasion de dommages imputables à l'administration. Devant quelle autorité sera donc portée cette réclamation? On comprendrait peu qu'elle le fût devant les tribunaux judiciaires, puisqu'il s'agit de fautes de l'administration et que, par ailleurs, le gouvernement ne songe guère à se soumettre à une juridiction indépendante. Sous la Révolution, la compétence du ministre s'expliquait car on ne voulait pas que l'Etat devint justiciable, pour les faits personnels de ses agents, des municipalités et des directoires de district — assemblées inférieures élues par le peuple sans aucune intervention du gouvernement, — dont on pouvait suspecter à la fois la science et l'impartialité. Mais sous le Consulat, dit-on, ces motifs n'existent plus : les autorités juridictionnelles inférieures ont disparu ; il n'y a plus qu'un tribunal administratif départemental, nommé par le gouverne-

(1) Mais seulement après 1825, comme nous l'avons déjà fait remarquer ci-dessus, titre I, chap. III. § II.

ment et présidé par un agent du pouvoir central. Pourquoi, dès lors, l'empêcher de connaître des réclamations contre l'administration ? N'offre-t-il pas toute garantie ? (1)

On a invoqué également la disposition du § 4 de l'article 4, qui donne au Conseil de préfecture une compétence *absolue* en matière d'indemnités dues à raison de terrains pris ou fouillés, sans distinguer entre les actions dirigées contre l'administration ou contre les entrepreneurs. Ne peut-on pas en conclure que c'est par inadvertance que la distinction a été maintenue dans la loi ? (2) — Quelque valeur juridique que puissent avoir ces arguments, il faut avouer qu'ils ne sont pas d'accord avec les textes. Au surplus, l'inadvertance de la loi ne semble pas avoir été admise par tous les jurisconsultes de l'époque, car Sirey, interprétant le § 3 de l'article 4, est d'avis que le particulier qui se plaint de dommages dus à l'administration, doit d'abord s'entendre de gré à gré avec le préfet, sauf à recourir devant le Conseil de préfecture, si l'entente n'a pas lieu (3).

Contentieux de l'expropriation. — Jusqu'en 1810, l'expression « terrains pris ou fouillés » conserve sa signification ancienne : il en résulte que le Conseil de préfecture, comme autrefois le directoire de département, est reconnu compétent en matière d'expropriation et d'occupation temporaire. Mais il faut remarquer que l'inter-

(1) Cf. SERRIGNY. *op. cit.* II, p. 202 sqque.

(2) Cf. BOULATIGNIER. *Rapport*, p. 15. — On se rappelle que la loi de 1790 ne distinguait pas non plus en cette matière : elle donnait compétence au directoire de département en premier et dernier ressort. Le district ne jouait que le rôle de conciliateur.

(3) *Du Conseil d'Etat*, p. 254. — En cas de plaintes contre l'entrepreneur, le particulier allait directement devant le Conseil de préfecture.

vention du juge de paix, prévue dans la loi de 1790, a complètement disparu de l'article 4 de la loi de pluviôse (1); l'autorité administrative reste donc seule compétente pour ordonner l'occupation des propriétés particulières et fixer les indemnités dues. — L'article 545 du Code civil vient consacrer le droit, pour l'Etat, d'exproprier quand l'intérêt public l'exige, et le droit, pour le propriétaire, d'être indemnisé. Mais on se demande alors si le Corps législatif ne doit pas intervenir pour contraindre le particulier à sacrifier sa propriété. Le Conseil d'Etat, consulté, répond, le 18 août 1807, qu'à son avis, « les questions de fait soulevées par une expropriation dépendant de connaissances locales, le Corps législatif ne peut les juger »; que, d'ailleurs, si l'autorité administrative méconnaît les droits de l'individu, « l'intérêt social n'est pas blessé »; que « c'est un préjudice individuel ». Les mêmes principes se retrouvent dans la loi du 16 septembre 1807, qui prévoit des expropriations pour cause d'utilité publique et donne à l'administration le triple droit de déclarer l'utilité publique, de prononcer l'expropriation et de régler l'indemnité due; dans ce dernier cas, le Conseil de préfecture est compétent pour trancher les questions contentieuses (2). Ainsi, l'on favorise les travaux publics aux dépens des droits des particuliers : l'administration, en expropriant et en indemnisant, se trouve à la fois juge et partie (3).

(1) Nous avons remarqué ailleurs que la Révolution ne respectait pas ce droit d'intervention. V. ci-dessus, titre I, chap. III, § II.

(2) Art. 35, 36, 37. Il s'agit de travaux de salubrité, ordonnés par le gouvernement et dont les dépenses sont supportées par les communes. L'article 37 dit : « L'exécution des deux articles précédents restera dans les attributions des préfets et des Conseils de préfecture »

(3) Cf. *Répertoire du Droit adm.* V^o. *Expropriation* , p. 195-6. — Un

C'est à Napoléon que revient l'honneur d'avoir mis un terme à ces abus. Dans une note du 29 septembre 1809, datée de Schœnbrunn, il déclare qu'aucun citoyen ne peut être dépouillé de sa propriété que « par une sentence judiciaire », et, dans la discussion de la loi de 1810 au Conseil d'Etat, il pose en principe que toute personne expropriée doit être « entendue dans ses réclamations ». « Sous le rapport de la propriété, ajoute-t-il, il faut que le citoyen ne dépende que de ses magistrats. » (1) — A partir de 1810, la cession forcée de la propriété et la liquidation des indemnités ne sont plus l'œuvre exclusive de l'administration et des tribunaux administratifs : les Conseils de préfecture sont, en cette matière, dépouillés de tout pouvoir contentieux. En revanche, leurs attributions subsistent en ce qui touche le contentieux des « terrains fouillés ». (Exemple : loi du 21 avril 1810, art. 46.) (2)

Contentieux de la grande et petite voirie. — Le Conseil de préfecture prononcera « sur les difficultés qui pourront s'élever en matière de grande voirie ». C'est à cette brève disposition que se borne la loi de pluviôse :

avis du Conseil du 21 décembre 1808 reconnaît même que l'indemnité peut ne pas être préalable.

(1) L'initiative de Napoléon est d'autant plus remarquable qu'il était alors en pleine guerre avec l'Espagne et que la guerre d'Allemagne était à peine terminée. Il fut d'ailleurs peu compris : un des membres du Conseil était d'avis que la sentence du tribunal faisait double emploi avec le décret d'utilité publique ; certains ne pouvaient concevoir que l'on permît aux propriétaires de réclamer. — Cf. MADELIN. *Le Premier Consul législateur*, p. 145 et *Dictionnaire Napoléon*, p. 206-7 (procès-verbaux des séances du Conseil d'Etat.)

(2) « Les questions d'indemnité à payer par les propriétaires de mines, à raison des recherches ou travaux antérieurs à l'acte de concession seront décidées conformément à l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII. »

le départ de compétence prévu par la loi de 1790 a donc disparu, mais, étant donné qu'aucun pouvoir répressif n'a encore été formellement reconnu aux tribunaux administratifs, il semble que l'autorité judiciaire reste chargée de « la police de la conservation » (1). Néanmoins, la loi ne s'explique nullement sur le sens du mot « difficultés », et il faut attendre la loi du 29 floréal an X pour savoir quelles attributions le législateur entend reconnaître au Conseil de préfecture en matière de grande voirie (2).

L'exposé des motifs nous renseigne très clairement sur ce point : « Toutes les contraventions aux règlements relatifs à la conservation des canaux, des routes, des plantations et ouvrages d'art qui les bordent, se sont multipliées avec excès. » Les poursuites sont rares, peu actives et vont rarement jusqu'à la condamnation des délinquants ; or, « cette espèce de silence de l'administration, d'inaction de la justice, a encouragé les empiétements, les dégradations, la destruction des arbres... » Il est donc nécessaire, à un moment où l'ordre va renaissant, de « rendre à la police conservatrice une action sûre, prompte, sévère... Il faut... que l'administration puisse poursuivre, atteindre, frapper ceux qui détruisent, altèrent le produit de ses travaux ». Suit ce passage essentiel : « Il faut que, sans aller devant les tribunaux de police correctionnelle, auxquels la connaissance de ces délits est attribuée, ils soient répri-

(1) En fait, les tribunaux gardent le jugement des contraventions jusqu'en l'an X.

(2) D'après HENRION DE PANSEY, *op. cit.*, p. 347, ce serait consciemment que le législateur aurait omis de s'expliquer : « On se serait mis trop à découvert. » La loi du 29 floréal donna le mot de l'énigme. Y a-t-il là tant de machiavélisme ?

més par l'administration même, revêtue à cet effet d'un nouveau pouvoir, réclamé pour elle par les circonstances et même par les principes. » Les Conseils de préfecture rempliront excellemment cet office : ils seront éclairés par le chef de l'administration près duquel ils sont placés, ils rendront une justice plus rapide, plus efficace, moins coûteuse. — En conséquence, l'article 1^{er} de la loi dispose que les « contraventions en matière de grande voirie, telles qu'anticipations... et toutes espèces de détériorations commises sur les grandes routes.. seront constatées, réprimées et poursuivies par la voie administrative ». (1)

Cette nouvelle attribution, dont se trouve investi le Conseil de préfecture — et que laissait prévoir l'arrêté du 19 ventôse an VI (2) — est donc due au peu d'empressement que mettait l'autorité judiciaire à protéger le domaine public. C'est une innovation très importante dans notre législation : pour la première fois, un tribunal administratif est investi d'un pouvoir répressif. Toutefois, il faut remarquer que la loi ne prévoit pas l'amende ; le terme « contravention » n'a donc pas ici le même sens que dans l'article 137 du Code d'instruction criminelle (3), et cela prouve que le but de ce contentieux n'est pas purement pénal. C'est même en cela que les Conseils de préfecture diffèrent des juridictions spéciales de l'Ancien Régime, des bureaux des finances en l'espèce, qui pouvaient prononcer des peines corporelles contre les contrevenants.

(1) Le gouvernement avait songé à étendre la même mesure à toute la voirie urbaine. L'article 4 de loi dit que les arrêtés du Conseil de préfecture sont exécutoires sans visa des tribunaux. — V. ci-dessous, § III.

(2) V. ci-dessus, titre II, chap. III, § III.

(3) Cf. LAFFERRIÈRE. II, p. 631.

Le pouvoir répressif reconnu au Conseil de préfecture par la loi du 29 floréal est consacré sous l'Empire par deux nouveaux textes : d'abord, par l'article 27 de la loi du 16 septembre 1807, qui dispose que la conservation des travaux de dessèchement est commise à l'administration publique et que « toutes réparations et dommages seront poursuivis par voie administrative comme pour les objets de grande voirie », ensuite par la loi du 10 avril 1812 sur les ports maritimes et travaux de la mer (1).

Une évolution analogue s'accomplit en matière de petite voirie. A la séance du Corps législatif du 9 ventôse an XIII, l'orateur du Tribunat, Challan, expose les raisons pour lesquelles on veut confier au pouvoir administratif la répression des anticipations sur les chemins vicinaux. L'administration de ces chemins, dit-il, a été délaissée jusqu'à ce jour, « elle dépend des diverses coutumes, d'usages purement locaux » ; l'administration active étant chargée de la délimitation de ces chemins, pourquoi ne pas confier aux Conseils de préfecture la répression des contraventions ? La loi du 29 floréal a déjà chargé ces Conseils de la police de la grande voirie et de sa conservation, les poursuites se trouvent ainsi « dépouillées de l'appareil judiciaire » : on votera donc l'article consacrant les pouvoirs répressifs de l'administration, pour les mêmes motifs qu'en l'an X (2). — L'interprétation de la loi du 9 ventôse

(1) Il faut joindre à ces lois celles que le décret des 19-22 juillet 1791 a maintenues provisoirement en vigueur, c'est-à-dire les anciens édits, arrêts du Conseil relatifs au domaine public, par exemple édit de décembre 1667 (grandes routes); ordonnance de 1669 (cours d'eau navigables, canaux); ordonnance d'août 1681 (police du domaine public maritime).

(2) L'article visé par Challan est l'article 8 : « Les poursuites en

an XIII a donné lieu à de multiples difficultés, dans le détail desquelles nous n'avons pas à entrer; mais il faut remarquer que, dès l'Empire, il y a discordance entre l'interprétation du Conseil d'Etat et celle de la Cour de cassation : la loi ne vise-t-elle que les anticipations sur les chemins vicinaux ou prévoit-elle toute espèce de détériorations? La Cour de cassation (30 juin 1807) décide que les contraventions relatives aux plantations sur les bords des chemins vicinaux sont les seules qui rentrent dans la compétence des Conseils de préfecture; le Conseil d'Etat, de son côté, après avoir suivi quelque temps la jurisprudence de la Cour de cassation (18 août 1807), reconnaît au Conseil de préfecture le droit de statuer sur toutes les anticipations à la largeur de ces chemins, de quelque manière qu'elle ait été opérée, par plantation ou autrement (1). L'interprétation du Conseil d'Etat est évidemment inspirée par la crainte de voir le pouvoir judiciaire se désintéresser de la conservation des chemins vicinaux (2)

Contentieux des ventes nationales et matières diverses.
— Sous le Consulat, le contentieux des ventes natio-

contravention aux dispositions de la présente loi seront portées au Conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'Etat. »

(1) 3 septembre 1808 (*Godinot-Dinot*) ; cet arrêt porte : « Les Conseils de préfecture sont seuls chargés de la répression des entreprises sur la largeur des chemins. » — Cf. LAFERRIÈRE. I, p. 705 et II, p. 642. — SERRIGNY, *op. cit.* II, p. 442. Avant 89, la police et la juridiction étaient confondues dans les mains du seigneur haut-justicier.

(2) D'autres lois attribuent au Conseil de préfecture un pouvoir contentieux dans des litiges connexes : loi du 30 floréal an X (art. 4) : contestations sur la perception des droits de navigation intérieure ; décret du 23 juin 1806 : les contestations relatives aux amendes, poids des voitures (police du roulage) sont jugées par le maire sauf recours au Conseil de préfecture. — Cf. loi du 29 floréal an X (art. 4) police du roulage.

nales reste confié aux tribunaux administratifs, c'est-à-dire aux Conseils de préfecture. Mais la loi de pluviôse n'est pas, sur ce point, plus explicite qu'en matière de grande voirie, et l'on ne sait si la jurisprudence du Directoire doit ou non être considérée comme maintenue. Ce n'est que par l'arrêté du 5 fructidor an IX (rendu sur conflit d'attribution : ce qui prouve que les compétences ne sont pas encore nettement délimitées) que la question est tranchée. Deux parties se disputent la propriété d'un bien qu'elles prétendent leur avoir été respectivement vendu par des actes de l'autorité administrative qu'elles interprètent différemment. L'arrêté décide que les tribunaux ne peuvent prononcer sur la contestation : « Il importe, dit-il, de bien fixer les principes en cette matière et d'y faire jouir les acquéreurs de biens nationaux de toute la protection des lois, sans les laisser exposés, par le fait même de leur acquisition, à des discussions judiciaires longues et ruineuses. » Les parties ne peuvent donc recourir aux tribunaux pour « les faire expliquer sur ce qui a été vendu par l'autorité administrative et sur l'individu auquel la vente a été faite » ; le fait même que deux parties iraient volontairement devant le tribunal n'a point pour effet de donner compétence à celui-ci, « puisque les incompétences prononcées à raison de la matière et puisées dans l'ordre public, ne se couvrent pas ». On veut, comme en l'an III, empêcher les tribunaux, « par forme d'application ou d'interprétation, de modifier et même anéantir les actes de l'autorité administrative ». (1)

(1) MERLIN. *Répertoire de Jurisprudence*. V. *Pouvoir judiciaire*, § II et CORMENIN. *Droit adm.*, II, p. 59, qui cite les décisions de jurisprudence postérieures à l'an IX (arrêtés des 16, 18 ventôse an XI. — Cass. : 7 mars 1808). — Auparavant, un arrêté du 17 thermidor an VIII disait déjà : « La Convention prend sous sa protection spéciale les

Ainsi, le Conseil de préfecture connaît de tout ce qui touche le sens et les effets des premières adjudications; mais dans les autres cas, c'est-à-dire quand il ne s'agit plus « des difficultés originelles des actes administratifs », l'arrêté réserve la compétence du pouvoir judiciaire : celui-ci connaîtra donc des actes postérieurs à la vente, passés de parties à parties, relativement à des biens d'origine nationale. La solution du Consulat semble donc plus respectueuse des droits de l'autorité judiciaire que celle du Directoire (1); mais l'administration abuse du droit d'interprétation qui lui est reconnu. « Les plaideurs, dit Henrion, ne manquent pas de demander le renvoi de leurs causes à l'administration, toutes les fois qu'il existe au procès non seulement... un arrêté d'un ministre ou d'un préfet... mais une simple lettre d'un ministre... une autorisation donnée par une administration à un caissier public à l'effet de recevoir le prix d'une vente... enfin, un acte quelconque du dernier des agents de l'administration fait en sa qualité d'agent administratif. » (2) L'autorité de ce magistrat, toujours attentif à saper les institutions administratives de l'Empire, peut paraître suspecte; mais l'examen de la jurisprudence montre que ses paroles n'ont rien d'exagéré (3). L'arrêté du 23 floréal an XI décide, par exemple, que l'autorité judiciaire ne peut annuler ni

acquéreurs de domaines nationaux et défend formellement de les déposséder, pourvu toutefois que l'adjudication qui fait leur titre ait été légalement consommée... ». V. aussi art. 94 de la Constitution de l'an VIII.

(1) Comp. ci-dessus titre II, chap. III, § II. — D'après l'arrêté du 2 nivôse an VI, après la vente, l'administration était seule compétente, même sur les questions de propriété.

(2) *De l'autorité judiciaire* II, p. 351.

(3) Cf. PETIT DES ROCHETTES. *op. cit.*, tome II, titre V, section I (p. 6 sqque).

directement *ni indirectement* les ventes administratives ; d'après le décret du 25 janvier 1807, lorsqu'un tribunal prononce sur un litige de cette sorte, on annule son jugement sans conflit et pour excès de pouvoir.

D'ailleurs, aussitôt que l'administration est intéressée dans un litige, le pouvoir judiciaire est dessaisi. Ainsi, les questions de propriété entre une commune et le domaine sont attribuées à la juridiction administrative : un Conseil de préfecture s'étant déclaré incompétent dans un litige de cette espèce, le décret du 10 février 1806 lui donne tort, car « les objets contentieux sont déclarés faire partie du domaine de l'Etat ». Ce ne sera pas trop de tous les efforts de la Commission du contentieux pour rendre aux tribunaux ordinaires le jugement des questions de propriété.

Nous ne pouvons avoir ici l'ambition de citer tous les textes qui, de l'an VIII à 1815, reconnaissent au Conseil de préfecture une compétence contentieuse, nous ne mentionnerons que les plus importants. — La loi du 14 floréal an XI, sur le curage des canaux et rivières non navigables, prévoit des travaux d'entretien soldés par les habitants au moyen de rôles de répartition : « Toutes les contestations relatives au recouvrement de ces rôles, aux réclamations des individus et à la confection des travaux, seront portées devant le Conseil de préfecture, sauf le recours au gouvernement, qui décidera en Conseil d'Etat. » La loi du 9 ventôse an XII, sur les biens communaux, décide que « toutes les contestations relatives à l'occupation de ces biens, qui pourront s'élever entre les co-partageants, détenteurs ou occupants depuis la loi du 10 juin 1793, et les communes, soit sur les actes et les preuves du partage des biens communaux, soit sur l'exécution des

conditions prescrites par l'article 3 de la présente loi, seront jugées par le Conseil de préfecture » (1); en revanche, les pourvois des personnes prétendant avoir un droit de propriété sur les biens partagés ou occupés par les particuliers comme biens communaux, sont portés devant les tribunaux (2). Citons encore le décret du 15 octobre 1810, sur les ateliers insalubres, qui donne au Conseil le droit de juger les réclamations contre les décisions du préfet de police à Paris, du maire dans les autres villes (pour les manufactures et ateliers de la troisième classe).

Si le Conseil de préfecture n'est qu'un tribunal d'attributions, il faut reconnaître que, de l'an VIII à 1815, son importance grandit sans cesse; il en sera tout autrement sous la Restauration, où l'autorité judiciaire rentre en possession de ses droits.

III. — *La Procédure et l'exécution des décisions.*

I. *Procédure.* — Aucun texte ne fixe la procédure devant les Conseils de préfecture, à l'époque qui nous occupe. L'introduction des instances, les communica-

(1) Art. 6. — L'art. 3 vise les conditions requises pour être maintenu en possession des biens partagés en vertu de la loi de 1793, quand il n'y a pas eu d'acte dressé, mais quand le détenteur aura défriché ou planté le terrain dont il a joui.

(2) Après la loi du 9 ventôse, une question se pose : Une commune peut-elle, en dehors de tout partage, réclamer la restitution des biens communaux qu'elle dirait avoir été usurpés ? Doit-on, dans ce cas, aller devant le Conseil de préfecture ? Un avis du Conseil du 18 juin 1809 décide « que toutes les usurpations de biens communaux, depuis la loi du 10 juin 1793 jusqu'à la loi du 9 ventôse an XII, soit qu'il y ait eu ou n'y ait pas eu de partage exécuté, doivent être jugées par les Conseils de préfecture lorsqu'il s'agit de l'intérêt de la commune contre les usurpations et qu'à l'égard des usurpations d'un co-partageant vis-à-vis d'un autre, elles sont du ressort des tribunaux ». V. aussi, pour les mines : art. 46 du 21 avril 1810.

tions, les délais, les oppositions, les déchéances, la rédaction des arrêts, leur forme — même leur exécution et leurs effets — rien de tout cela n'est réglé. On ne trouve pas ici de décrets analogues à ceux du 11 juin et du 22 juillet 1806, sur la procédure devant le Conseil d'Etat. « Autant de tribunaux administratifs, disait Cormenin, autant de variations sur le mode de procéder. » (1) Pourtant, la nécessité de donner des garanties aux particuliers, la dévolution faite à ces tribunaux de certaines contestations presque judiciaires, comme le jugement des contraventions, peut-être aussi l'imitation des formes employées devant le Conseil d'Etat depuis 1806, eurent pour effet d'introduire devant le Conseil de préfecture des formes analogues à celles qu'on observait devant la juridiction ordinaire. Ce qui tendrait à prouver qu'il en fut ainsi, c'est que, parfois, les décisions de ces Conseils sont qualifiées de « jugements »; par exemple, dans le décret du 17 avril 1812, qui porte : « Attendu que de tels arrêtés sont des jugements, et que la prescription ou la force de chose jugée ne peut être utilement opposée que tout autant que la partie qui oppose cette exception les a régulièrement signifiés. » (2)

Toute décision du Conseil de préfecture est, on le sait,

(1) *Du Conseil d'Etat*, p. 224. Il en résultait des abus : Thibaudeau, commissaire chargé d'enquêter dans la sixième division militaire (Franche-Comté) écrit ceci : « Quelques préfets chargent les conseillers de préfecture de certaines parties d'administration, c'est une source d'abus... Alors l'esprit des anciennes administrations se conserve ; le préfet perd de son autorité et de sa considération. » — (Cf. ROCQUAIN. *Etat de la France*, p. 338).

(2) SERRIGNY. *op. cit.*, p. 117. — Il faut noter cependant que les formes d'expertisé en cas d'indemnités de travaux publics à régler par le Conseil de préfecture sont réglées par la loi du 16 septembre 1807 (art. 56-57) : le propriétaire nomme un expert, l'administration en nomme un autre, et le tiers expert, s'il en est besoin, sera de droit l'ingénieur en chef du département.

susceptible d'appel devant le Conseil d'État : cela résulte des déclarations de Røederer et de la comparaison des cinq premiers articles de la loi des 7-11 septembre avec l'article 4 de la loi de pluviôse, qui a supprimé le dernier ressort accordé aux directoires de département, puis aux administrations centrales. Le délai d'appel est fixé, par le décret du 22 juillet 1806 (art. 11), à trois mois.

II. *Exécution des décisions.* — Les décisions des Conseils de préfecture sont exécutoires par elles-mêmes, sans qu'il y ait besoin de l'intervention d'aucune autorité : tout le monde est aujourd'hui d'accord sur ce point. Mais, sous le Consulat et sous l'Empire, la question fut longtemps douteuse : un grand nombre d'avis du Conseil d'État, de décrets annulant des décisions d'autorités inférieures ou même de décrets sur conflit, furent rendus à ce sujet. Ce sont ces divers textes que nous voudrions passer en revue en les complétant par l'opinion des jurisconsultes de l'époque.

La loi du 29 floréal an X (art. 4) porte que les arrêtés rendus en matière de contraventions de grande voirie « seront exécutés sans visa ni mandement des tribunaux, nonobstant et sauf tout recours, que les individus condamnés seront contraints par l'envoi de garnisaires et saisie de meubles, en vertu desdits arrêtés qui seront exécutoires et emporteront hypothèque » (1). Mais ce n'est là qu'une disposition particulière d'autant plus explicable que les décisions des Conseils sur ce point se rapprochent des décisions judiciaires.

(1) Rapprocher de ce texte l'arrêté du 16 thermidor an VIII : exécution des arrêtés des Conseils de préfecture en matière de contributions directes. On y prévoit aussi l'envoi de garnisaires et la saisie des meubles.

Le 25 thermidor an XII, le Conseil d'Etat, consulté par le ministre du Trésor sur la question de savoir si les textes accordant hypothèque aux condamnations judiciaires s'appliquent aux actes émanés de l'autorité administrative, décide que « les administrateurs auxquels les lois ont attribué... le droit de prononcer des condamnations ou de décerner des contraintes, sont de véritables juges, dont les actes doivent produire les mêmes effets et obtenir la même exécution que ceux des tribunaux ordinaires », et que « ces actes ne peuvent être l'objet d'aucun litige devant les tribunaux ordinaires, sans troubler l'indépendance de l'autorité administrative ». Cet avis catégorique (inséré au *Bulletin des Lois*) semble avoir liquidé la question, mais pour un temps seulement : en 1809, en effet, des huissiers ayant refusé d'exécuter les décisions de certains Conseils de préfecture non revêtues de la formule exécutoire, le grand juge, par une lettre du 18 janvier, doit leur rappeler que ce motif ne saurait les dispenser « de prêter leur ministère quand ils en sont requis » (1). — Le 12 novembre 1811, un avis du Conseil (inséré aussi au *Bulletin des Lois*) décide qu'une inscription hypothécaire peut être prise en vertu de contraintes décernées par l'administration des douanes.

Pourtant, les intéressés eux-mêmes ne comprennent pas encore la portée des décisions qu'ils rendent : un décret du 21 juin 1813 annule un arrêté du Conseil de préfecture du Bas-Rhin, comme « contenant un excès de pouvoir en ce que, par ledit arrêté, ce Conseil a réformé les décisions qu'il avait prises dans une affaire de sa compétence ». Ce décret rappelle les

(1) Cf. LAFERRIÈRE. I, p. 223 et 379, note 2.

termes des deux avis du Conseil de l'an XII et de 1811, puis il ajoute : « Les Conseils de préfecture, comme les tribunaux, n'ont pas le droit de réformer leurs décisions... ce droit n'appartient qu'à l'autorité supérieure. » — Même incompréhension, quoique dans une espèce un peu différente, en 1814 : un Conseil de préfecture ayant donné au maire d'une commune le droit de poursuivre en paiement un entrepreneur de travaux publics, juge nécessaire, pour assurer l'exécution de sa décision, de renvoyer le maire devant les tribunaux pour obtenir un jugement exécutoire contre l'entrepreneur. L'autorité judiciaire se déclare incompétente, le Conseil maintient sa décision ; intervient alors, le 5 avril, un décret sur conflit négatif qui, « considérant que les Conseils de préfecture sont de véritables juges, dont les actes doivent produire les mêmes effets et obtenir la même exécution que ceux des tribunaux ordinaires », annule l'arrêté dans la disposition « qui renvoie le maire... devant les tribunaux pour obtenir un jugement exécutoire ». Cette fois, la question est définitivement tranchée (1).

Nous connaissons la jurisprudence : que disent les auteurs ? Merlin (2) rapporte en ces termes l'avis d'un ancien préfet, Lagarde, sur la question : « Quand une décision a été prise par le Conseil de préfecture, elle a

(1) SIREY. (*Jurisprudence du Cons. d'Etat*. II, p. 525) expose ainsi l'opinion du ministre : « Il était de jurisprudence constante que les actes de l'administration pouvaient être mis à exécution de la même manière que le seraient des jugements, et sans avoir besoin de recourir aux tribunaux... On voyait très souvent de simples contraintes suivies de saisies contre les contribuables sans être revêtues de la formule exécutoire d'un jugement. »

(2) *Répertoire de Jurisp.* t. XII, p. 658. — Il faut remarquer que Merlin ne fait que rapporter un avis : On ne voit pas nettement quelle est son opinion propre.

besoin, pour être exécutée, que le préfet en ordonne l'exécution par un arrêté qu'il appose à la suite de la décision du Conseil. Si le préfet pense que la décision blesse les principes généraux de l'administration publique, les lois ou les intérêts du gouvernement, il doit refuser son exequatur. » (1) D'ailleurs, cet exequatur ne doit pas dégénérer en véritable veto : quand le préfet le refuse, il transmet la décision du Conseil au ministre ; il ne fait donc que « suspendre l'effet » de la décision sans l'annuler et exercer vis-à-vis de ce tribunal administratif les mêmes prérogatives que vis-à-vis des tribunaux ordinaires : par le conflit, en effet, il peut suspendre l'exécution d'une décision judiciaire.

Macarel (2), au contraire, blâme les préfets qui se sont reconnu le droit de revêtir d'une formule exécutoire les arrêtés des Conseils de préfecture. Cette pratique, d'après lui, constitue un excès de pouvoir : la décision doit être signée par le président du Conseil, qui peut être ou n'être pas le préfet ; si le préfet a été remplacé, le suppléant signe et n'est aucunement obligé de soumettre l'arrêté à la signature du préfet. Cette opinion devait finalement prévaloir (3).

Il faut remarquer, d'ailleurs, qu'à cette époque on

(1) L'auteur cite à l'appui de sa thèse un rapport fait par la Commission du Conseil à propos de l'annulation d'un arrêté du Conseil de préfecture du Finistère : mais dans ce rapport, on voit seulement que le préfet « a ordonné l'exécution de l'acte », il ne s'y agit pas de formule exécutoire proprement dite. (*Moniteur*, 8 avril 1808.)

(2) *Des Trib. adm.* p. 554 sqque.

(3) Il est intéressant de remarquer que tandis qu'on finit par reconnaître aux décisions des Conseils une force exécutoire par elles-mêmes, les arrêts de la Cour des Comptes ont besoin, à la même époque, de la formule « mandons et ordonnons... » pour être exécutés. — Cf. décret du 28 septembre 1807, art. 53.

confond les décisions juridictionnelles émanées d'un véritable tribunal avec les décisions administratives et les actes de puissance publique dus à l'administration active. Cette confusion se retrouve dans les textes : d'une part, l'avis du 25 thermidor an X confond le droit de prononcer des condamnations et de décerner des contraintes, et la lettre du grand juge, que nous avons citée, applique les mêmes règles « à tous les actes de l'autorité administrative » ; d'autre part, dans plusieurs textes, l'expression « préfet statuant en Conseil de préfecture » est employée comme synonyme d' « arrêté du Conseil de préfecture ». (1)

En somme l'incertitude des opinions, la confusion qui règne dans les lois et arrêtés en cette matière, ont une même cause : « la prépondérance » du préfet dans le Conseil.

(1) L'arrêté du 8 prairial an XI rendu en exécution de la loi du 30 floréal an X sur les droits de navigation disait (art. 15) : « Les contestations... seront portées devant le sous-préfet..., sauf le recours au préfet qui prononcera en Conseil de préfecture ». Or, l'article 4 de la loi du 30 floréal dit : « Les contestations qui pourraient s'élever sur la perception des droits de navigation doivent être décidées administrativement par les Conseils de préfecture ». Comme le remarque Boulatignier (*Rapport* p. 35, note 5), les deux expressions sont synonymes. (Cf. MACAREL. *Trib. adm.* p. 122). L'article 136 de la loi du 17 mai 1809 sur les baux des communes donne lieu à une observation identique ; toutefois, Boulatignier (*Ibid.* p. 36) dit qu'en ce cas, les Conseils de préfecture n'ont qu'un droit d'avis. (Contra : LAFERRIÈRE. II, p. 606). — V. aussi SERRIGNY, *op. cit.* I, p. 502 sqque.

CHAPITRE IV

Les Commissions spéciales

I. — *Les Travaux préparatoires*

Sous la Constituante, le décret des 26 décembre 1790-5 janvier 1791 avait donné aux directoires de département le droit de pourvoir au dessèchement des marais après avoir exproprié, moyennant indemnité, les propriétaires qui refuseraient d'exécuter eux-mêmes ces travaux. Les directoires statuaient (le district en premier ressort, le département en appel) sur les dédommagements que pouvait entraîner le dessèchement (art. 5), mais les questions de propriété, de droits d'usage étaient exclusivement réservées à l'autorité judiciaire, après préliminaire de conciliation devant le directoire de département (art. 14). Ce décret ne reçut aucune application (1). Sous le Directoire, une loi du 4 pluviôse an VI autorise les propriétaires des marais desséchés des départements de Vendée, Deux-Sèvres et Charente-Inférieure à se réunir « pour l'entretien de leur dessèchement et délibérer sur leurs intérêts communs » ; l'administration centrale homologue leurs décisions.

Si nous signalons ces deux lois, c'est qu'elles indiquent que, dès la Révolution, l'Etat entend laisser aux particuliers eux-mêmes le soin de dessécher les marais, l'administration n'intervenant qu'à leur défaut ou pour homo-

(1) Cf. *Répertoire du Droit adm.* V^o *Eaux*, p. 284.

loguer les décisions prises par la réunion des propriétaires. La loi du 16 septembre 1807 part d'un principe analogue, mais elle substitue au système de l'expropriation préalable contenu dans le décret de 1790, celui du paiement d'indemnités de plus-value par les propriétaires aux entrepreneurs de dessèchements (1).

A la séance du Corps législatif du 9 septembre 1807 (2), Montalivet, conseiller d'Etat, vient présenter un projet de loi sur le dessèchement des marais. — Il est indispensable, dit-il, « d'éclairer d'abord les possesseurs de marais sur la nature d'une propriété qui est trop intimement liée à l'intérêt général, à la santé, à la vie des hommes, à l'accroissement des produits du territoire, pour n'être pas régie par des règles particulières, pour n'être pas immédiatement sous l'autorité de l'administration publique. » C'est donc au gouvernement à prescrire le dessèchement des marais. Trois hypothèses sont prévues : si tous les propriétaires sont d'accord pour faire le dessèchement, il est naturel de les préférer ; si, au contraire, ils diffèrent d'opinions, le gouvernement fera exécuter le dessèchement aux frais de l'Etat ou concédera à certaines conditions le droit de l'exécuter ; enfin si, en cas de concession, quelques-

(1) L'art. 2 de la loi du 14 floréal an XI déléguait à des règlements d'administration publique le soin de poser les règles à suivre pour le curage à défaut d'usages locaux ou d'anciens règlements, comme au cas où les usages et règlements soulèveraient des difficultés. La pratique s'établit d'introduire dans les règlements d'administration publique des dispositions chargeant des syndicats, constitués d'autorité, d'assurer à la place de l'administration le curage et le recouvrement des taxes (pour dépenses faites) sur les intéressés. On n'a pas contesté la légalité de ces dispositions ; il y avait donc, sous le Consulat, des Commissions spéciales « avant la lettre ». — Cf. BLOCK. *Dict. d'adm.* V^o. Associations syndicales.

(2) *Moniteur* du 11 septembre 1807.

uns de propriétaires offrent des conditions aussi avantageuses que les non-propriétaires, ceux-là seront préférés.

Ces travaux étant presque toujours urgents, l'action des tribunaux ne saurait convenir : « Il ne faut, dit Montalivet, laisser aucun doute sur la compétence administrative dans tous les cas de travaux publics ou de travaux de dessèchements. » De plus, la loi doit donner les moyens de se procurer des données précises sur les « différents degrés d'intérêts, sur les estimations, sur les convenances locales, sur les diverses natures d'avantages ou d'inconvénients. De simples experts, des autorités administratives peuvent donner des informations justes, des renseignements essentiels ; mais le peu de responsabilité morale des uns, la multiplicité des occupations des fonctionnaires principaux, laisseraient craindre des effets de la négligence ou de ces aperçus généraux et trop rapides que l'homme très occupé est souvent obligé de substituer à des notions précises et détaillées ». C'est pourquoi l'Empereur « a voulu qu'une Commission, nommée par lui et composée d'hommes connaissant les lieux, les objets dont il s'agit, recommandables par leurs lumières, par la considération dont ils jouissent, par les emplois qu'ils occupent, formât, pour chaque entreprise, une sorte de magistrat spécial, qui, n'ayant que cette seule affaire à suivre, y mettra d'autant plus de soin, qu'il aura à justifier en même temps la confiance du souverain et l'estime publique ». Cette Commission « sera un juge permanent et le plus éclairé de tout le contentieux entre les divers intéressés ».

On développe donc le principe de la loi du 4 pluviôse an VI : à la simple réunion des propriétaires, on veut substituer un véritable tribunal qui, étant nommé par l'Empereur, se trouve « à l'abri des influences des inté-

rêts particuliers et des passions locales, gage infaillible de la sécurité des justiciables ». (1) — Pas plus en 1807 qu'en 1791 et en l'an VI, la Commission ne pourra juger les questions de propriété : ce droit est réservé au tribunal, sans que la décision de celui-ci puisse empêcher l'exécution des travaux. « En effet, dit Challan, puisque même la propriété non contestée doit céder à l'intérêt public, sauf indemnité, à plus forte raison le litige de celle qui est douteuse ne doit-il pas arrêter; la valeur seule faisant l'objet de la difficulté; elle sera remise à celui qui sera déclaré le vrai propriétaire. » (2) De son côté, l'Empereur « évoque à son Conseil les réclamations persistantes, les questions de quelque importance dans l'ordre administratif »; et l'orateur du Tribunat, Carrion-Nizas, conclut : « Difficilement on pourrait accumuler plus de précautions, plus de garanties. »

II. — *La Loi du 16 septembre 1807.*

Voici donc les principes qui ont présidé à l'élaboration de la loi du 16 septembre 1807. Comment cette loi les applique-t-elle?

La Commission est composée de sept membres, nommés par l'Empereur, qui, pour prononcer, devront être au nombre de cinq; leurs décisions ou leurs avis seront motivés (art. 43-44). C'est, comme l'a fait remarquer

(1) Discours de Carrion-Nizas, orateur du Tribunat (16 sept., *Moniteur* du 18). Challan, deuxième orateur du Tribunat, dit de même : « Les commissaires seront choisis parmi les personnes présumées avoir le plus de connaissances relatives soit aux localités, soit aux divers objets sur lesquels ils auront à prononcer; ils offriront donc la garanties des connaissances et jouiront de la considération dont est investi tout fonctionnaire nommé par S. M. ».

(2) *Moniteur* du 18 septembre.

Serrigny, « une espèce de jury spécial, moins les garanties qu'offre la composition du jury d'expropriation ». (1) Mais — c'est là un point fondamental — cette Commission n'est pas permanente : elle est créée à l'endroit et au moment où le besoin s'en fait sentir. Aux termes de l'article 45, un règlement d'administration publique fixe, dans chaque cas, les formes de sa réunion, l'époque de ses séances, le lieu où elles seront tenues, les règles à suivre pour la présidence..., les frais qu'entraîneront ses opérations ; bref, tout ce qui concerne son organisation.

La compétence de la Commission varie suivant qu'il s'agit de dessèchement de marais ou d'autres travaux publics, tels que percement de rues, construction de quais, digues... Cette compétence n'est que résumée dans le titre X de la loi, et il faut en chercher le détail dans les titres précédents.

Dessèchement de marais. — Avant le dessèchement, un plan des propriétés classées d'après leur degré d'inondation est levé par les soins des experts ; les particuliers sont admis à fournir des observations sur son exactitude, et le préfet peut, s'il le juge convenable, ordonner des vérifications (2). Dans le cas où, après vérifications, des particuliers continuent à se plaindre, « les questions sont portées devant la Commission » (art. 12). Celle-ci juge également les réclamations contre le procès-verbal d'estimation de chaque classe de terrains. — Quand les travaux sont terminés, on procède à leur vérification et à leur réception : les réclamations,

(1) *Compétence adm*, t. III, p. 470 sqque.

(2) Voyez art. 7 et 8 : Formes de l'expertise ; art. 9 à 11 : Levée du plan, estimation des terres.

dans ce cas, sont *jugées* par la Commission (1); puis les fonds desséchés sont classés et estimés « dans les mêmes formes qu'avant les travaux ». (2) Quant au rôle des indemnités sur la plus-value, la Commission ne fait que les arrêter.

Si le dessèchement ne peut être fait en trois ans, l'entrepreneur peut avoir droit à une portion en deniers du produit des fonds ayant les premiers profité du dessèchement; les contestations relatives à l'exécution de cette clause (contenue dans l'acte de concession) sont portées devant la Commission (art. 16). — Une autre hypothèse est prévue par l'article 24 : dans le cas où le dessèchement n'a pu être opéré dans les formes prévues par les articles précédents, et où, soit par des obstacles de la nature, soit par opposition des propriétaires, on ne pourrait parvenir au dessèchement, les propriétaires de la totalité des marais peuvent être contraints de délaisser leurs propriétés : l'estimation de l'indemnité qui leur est alors due est soumise au *jugement* de la Commission.

Autres travaux publics. — La compétence de la Commission n'est plus alors exclusive : elle se partage avec celle du Conseil de préfecture. Celui-ci a le droit d'évaluer la plus-value donnée par les travaux, tels que percement de rues ou construction de quais, à une propriété particulière, quand cette propriété a été touchée par les travaux et expropriée en partie; en effet, le Conseil de

(1) Les mots « juger », « jugements » qui se trouvent dans les art. 17 et 24 montrent clairement que la Commission est considérée comme un véritable tribunal.

(2) Art. 18. C'est-à-dire que la Commission garde les mêmes pouvoirs.

préfecture est exclusivement compétent pour estimer l'indemnité due au propriétaire, à raison de la portion enlevée : la compétence accessoire suit la principale (1).

— Si, au contraire, la propriété n'a pas été touchée par les travaux, la Commission spéciale reste juge de la plus-value comme de l'indemnité (2).

Ce départ de compétence est d'autant plus intéressant à observer que, dans le cas de l'article 24, qui implique cependant une dépossession, la Commission est reconnue compétente : sans doute, le législateur a-t-il voulu empêcher toute immixtion du Conseil de préfecture dans les questions de dessèchement de marais (3)

Quant à la procédure, la Commission exerçant les fonctions des Conseils de préfecture pour tout le contentieux qui lui est confié, doit se conformer au mode de procéder de ces Conseils, et, si l'on admet entre ces deux organes une analogie complète, ses jugements devront avoir la même force exécutoire, c'est-à-dire qu'ils n'auront pas besoin de l'exequatur du préfet. Pourtant, les membres de la Commission sont de simples particuliers, revêtus d'un pouvoir juridictionnel

(1) Art. 54-57. — Comp. les art. 35 et suiv. déjà signalés à propos de la compétence des Conseils de préfecture en matière de terrains près ou fouillés.

(2) Art. 30. Lorsque par suite de travaux, percement de nouvelles rues... des propriétés privées auront acquis une notable augmentation de valeur, on pourra charger les propriétaires de payer une certaine indemnité ; pour l'estimation, le jugement l'homologation, la Commission nommée à cet effet est compétente. Art. 46 (in-fine) : les Commissions « connaîtront les mêmes objets quand il faudra fixer la valeur des propriétés avant l'exécution d'un travail comme routes, quais... et après l'exécution des travaux, et lorsqu'il faudra fixer la plus-value ».

(3) La Commission a aussi des attributions administratives (homologation de l'estimation des terrains par classes : art. 14 et 46) et consultatives (mode d'entretien des travaux de dessèchement).

purement temporaire et occasionnel, et, dans notre droit actuel, les décisions prises par des particuliers auxquels le législateur reconnaît un droit de juridiction momentanée (ce qui a lieu, par exemple, pour le jury d'expropriation) ont besoin d'être rendues exécutoires (1). Comment n'en est-il pas de même pour les Commissions spéciales? C'est que la loi leur attribue une part de la puissance publique, qu'elle en fait, comme dit Macarel (2), « des Conseils de préfecture spéciaux », dont les décisions contentieuses, rendues dans la limite des pouvoirs qui leur sont reconnus, constituent de véritables jugements. — L'autorité judiciaire, seule compétente sur les questions de propriété, ne peut (art. 48) retarder ni suspendre l'exécution de ces décisions. En revanche, l'analogie que présentent celles-ci avec les arrêtés des Conseils de préfecture doit faire admettre le recours contre elles devant le Conseil d'Etat (3).

C'est donc une particularité qui mérite de retenir l'attention que cette juridiction reconnue à de simples citoyens par le régime impérial. Mais, remarquons-le, ce n'est pas une nouveauté : sous l'Ancien Régime, les lettres patentes portant autorisation ou concession de travaux publics, et plus spécialement de travaux de dessèchement, confiaient parfois à des commissaires spéciaux, « à ce députés par le Roi », et autres que les intendants, le soin de régler les difficultés d'exécution. L'Empire n'a donc point, à proprement parler, créé cette juridiction

(1) Cf. SERRIGNY, *op. cit.*, III, p. 493.

(2) MACAREL. *Cours*. II, p. 508.

(3) Sous l'Empire, on peut citer plusieurs décrets attribuant ainsi une juridiction à des Commissions spéciales : décret du 15 février 1811 (marais de la Gironde). 30 septembre 1811 (marais du département de l'Aisne)...

spéciale, mais il a été bien inspiré le jour où il l'a remise en vigueur, car jusqu'en 1865, époque à laquelle les Conseils de préfecture ont hérité des attributions contentieuses des Commissions spéciales, celles-ci ont rendu des services considérables (1).

CHAPITRE V

Rapports avec la justice ordinaire

I. — *Le Domaine du Contentieux administratif.*

Sous le Consulat, la séparation des pouvoirs est comprise de la même façon que sous le Directoire : comme on a donné de l'acte administratif une définition singulièrement extensive, on peut, tout en restant dans la légalité, évoquer devant les tribunaux administratifs une série d'affaires qui aujourd'hui sont considérées comme purement civiles.

La Cour de cassation elle-même approuve la jurisprudence du Directoire : dans un arrêt du 8 messidor an XI, que rapporte Merlin (2), elle répète presque textuellement les termes de l'arrêté du 2 germinal an V : « Attendu que dans les affaires administratives se placent naturellement toutes les opérations qui s'exécutent

(1) Voyez étendue des terrains desséchés de 1807 à 1860 dans *Répertoire du Droit adm.*, loc. cit. — Pour l'Ancien Régime, voyez LA-FERRIÈRE. I, p. 222 et ci-dessus Introduction, § III.

(2) *Questions de droit* (2^e éd.) V^o. *Pouvoir judiciaire*, p. 344. « Arrêt rendu au rapport de M. Henrion. » Cet arrêt vise la loi des 16-24 août 90 et celle du 16 fructidor an III. — V. ci-dessous Note II.

par les ordres du gouvernement, par ses agents, sous ses ordres et avec les fonds du trésor public... ».

Aucune distinction ne s'établit donc encore entre les actes de puissance publique et les actes de gestion. Toutefois, dès la fin du Consulat, quelques jurisconsultes plus avertis commencent à entrevoir les différences qui existent entre les uns et les autres et remettent en honneur les idées qu'exprimaient, dès 1790, certains orateurs de la Constituante. A la Cour de cassation, le 15 prairial an XII, Merlin (1) s'élève contre la coutume qui consiste à considérer comme actes administratifs les actes passés par les communes touchant leur domaine privé : « Ce sont donc des actes administratifs, dit-il, que les baux par lesquels les conseils municipaux afferment les biens de leurs communes ? Ce sont donc aussi des actes administratifs que les transactions par lesquelles les conseils municipaux, après s'y être fait autoriser par l'administration supérieure, terminent les procès qui intéressent les communes ? Ce sont donc aussi des actes administratifs que les contrats quelconques dans lesquels les conseils municipaux traitent et stipulent au nom de leurs communes ? Et si ces baux, ces transactions, ces contrats, donnent lieu à des contestations, le pouvoir judiciaire ne pourra donc pas en connaître ? Ce sont là, il faut en convenir, des idées nouvelles, parlons plus juste, des idées bizarres qui répugnent à toutes les notions reçues, qui révoltent le bon sens. » Ainsi, Merlin considère comme une dangereuse et bizarre nouveauté le fait de laisser juger par les tribunaux administratifs les litiges que soulève l'administration du domaine communal : ce sont là des contestations qui

(1) Ibid. p. 62.

n'intéressent en somme que le droit civil et sont naturellement du ressort des juges ordinaires (1). — La Cour de cassation se range d'ailleurs à cet avis, d'abord par son arrêt du 15 prairial an XII, qui porte : « Si la prétention de la commune... est juste, elle ne perdra rien à être examinée par les tribunaux ordinaires » (2), puis par une série d'arrêts du 20 prairial, 23 ventôse... — Enfin, la théorie que Duport exposait à la Constituante le 23 mars 1790 est reprise en 1810 par Locré (3). C'est presque une résurrection, tant les principes étaient oubliés depuis vingt ans, mais un élément nouveau qu'on n'avouait pas aussi ouvertement sous la Révolution, s'y est introduit : la raison d'Etat. « De droit commun, dit le secrétaire du Conseil, les affaires civiles sont portées devant les tribunaux ordinaires, souvent même ces tribunaux deviennent les juges de l'Etat, lorsque l'Etat agit comme un particulier. » Mais on a dû faire des exceptions au droit commun pour les affaires où l'intérêt général et la raison d'Etat se trouvent plus ou

(1) Cf. HENRION DE PANSEY. *op. cit.*, p. 364. — Il dit que jusqu'à l'an VIII les pouvoirs furent assez nettement distingués et l'application de la loi des 7-11 septembre 1790 assez stricte pour assurer le respect des prérogatives du pouvoir judiciaire ; mais, ajoute-il, cela changea sous le Consulat. Il y a là un parti-pris de faire du Consulat le créateur de tous les abus : nous savons comment le Directoire appliquait le principe de séparation. — Sous l'Empire, le pouvoir judiciaire reste compétent en matière d'actes administratifs réglementaires. — Cf. *Cass.* 3 août 1810. (Comp. LAFERRIÈRE I, p. 481).

(2) Voyez le texte dans SIREY. *Jurisp. du Conseil d'Etat*, an XII, p. 280. — Sur ce point, les arrêts de la Cour sont d'accord avec les décrets sur conflits : 9 sept. 1806, 23 nov. 1808. — Cf. BERTHÉLEMY. *op. cit.*, (4^e éd.) p. 889.

(3) Législation et jurisprudence françaises I, p. 166. — Cf. BAVOUX. *op. cit.*, p. 45. La responsabilité de l'Etat sous l'Empire reste administrative (discussion sur l'art. 1384. LAFERRIÈRE. I, p. 678). — V. aussi TEISSIER. *La responsabilité de la puissance publique*. p. 44 sqque, 157 sqque.

moins mêlés : l'intérêt public doit alors l'emporter sur l'intérêt privé. Lorsque la raison d'Etat et l'autorité du droit civil se rencontrent, les tribunaux ordinaires ne peuvent juger, car « ils sont trop loin pour apercevoir la raison d'Etat » et seraient entraînés vers le principe de droit civil, qu'on ne peut seul appliquer en ce cas.

Certes, les gouvernements pourront étendre arbitrairement cette conception de la « raison d'Etat » et s'en servir comme de justification à leur abus de pouvoir, mais il n'en fait pas moins que chez Locré et plus encore chez Merlin se trouve en germe cette distinction, devenue fondamentale dans notre droit public, entre les actes d'autorité et les actes de gestion, ceux-ci ressortissant en principe aux tribunaux ordinaires, ceux-là à la juridiction administrative. — Néanmoins, l'envahissement du domaine judiciaire par l'administration se poursuit sous le Consulat et l'Empire ; à partir de 1806, la Commission du contentieux s'efforce sans doute, souvent avec succès, d'y mettre un terme, mais les armes dont disposait le Directoire pour maintenir ou étendre ses prérogatives ne sont point abandonnées (1).

II. — *Les Conflits.*

Le règlement du 5 nivôse an VIII porte que « le Conseil d'Etat prononce... sur les conflits qui peuvent s'élever entre l'administration et les tribunaux » Ce texte contient deux innovations importantes : en premier lieu, les pouvoirs exercés autrefois par le ministre de la justice et le Directoire, c'est-à-dire par l'exécutif seul, sont transmis à une véritable juridiction, et c'est là un progrès indéniable, si dépendante que soit cette juri-

(1) V. sur ce point Jèze. *op. cit.*, p. 128.

diction ; en second lieu, aucune intervention de l'autorité législative n'est prévue et l'on consacre ainsi l'état de fait qui s'était établi sous le Directoire.

Mais il est une question très importante que le règlement de nivôse, comme les lois précédentes d'ailleurs, néglige de résoudre : à quelles règles de procédure le conflit est-il soumis ? — Cette lacune est en partie comblée par l'arrêté sur conflit du 13 brumaire an X, texte d'un intérêt tout spécial, car c'est le premier que nous rencontrons sur ce point. Aux termes de cet arrêté, le commissaire du gouvernement, informé qu'une question attribuée par la loi à l'autorité administrative a été portée devant le tribunal où il exerce, doit en requérir l'envoi devant l'autorité compétente ; si le tribunal refuse le renvoi, le commissaire en instruit le préfet du département. Celui-ci, dans les 24 heures, élève le conflit et transmet « sans aucun retard » son arrêté au commissaire du gouvernement qui le notifie au tribunal avec déclaration qu'il doit surseoir à toute procédure jusqu'à ce que le Conseil d'Etat ait prononcé sur le conflit (1). Le préfet a également le droit d'élever le conflit indépendamment du commissaire du gouvernement toutes les fois qu'il est informé qu'un tribunal est saisi d'une affaire de compétence administrative. Enfin, les commissaires du gouvernement doivent faire connaître au ministre de la justice toutes les contestations pouvant intéresser la République et cela dans les 24 heures qui suivront leur introduction devant le tribunal ; ils devront aussi l'instruire de la marche de la procédure et des jugements qui interviendront (2).

(1) Art. 1 à 4.

(2) L'art. 128 du Code pénal vint plus tard donner une sanction à ces règles : « Les juges qui, sur la revendication formelle faite par

Cet arrêté concentre donc dans les mains du préfet le droit d'élever le conflit, mais en fait cette concentration fut longue. Tout d'abord, les ministres défèrent au Conseil d'Etat directement ou après dénonciation des préfets les jugements ou arrêts qu'ils considèrent comme rendus au mépris des droits de l'administration, et le Conseil en prononce, le cas échéant, l'annulation pour incompétence (1). D'autre part, la jurisprudence impériale reconnaît aux particuliers le droit de dénoncer pour usurpation les jugements des tribunaux, et les Conseils de préfecture, se considérant comme les successeurs des administrations centrales, partagent avec le préfet le droit d'élever le conflit (2). C'est donc un droit général de dénonciation, une sorte de droit de pétition contre les jugements considérés comme violant la séparation des pouvoirs que l'on reconnaît aux particuliers et aux corps administratifs : l'Empire comme le Directoire se sert des citoyens pour assurer son indépendance vis-à-vis du pouvoir judiciaire (3). Ce n'est qu'en 1813 que l'arrêté du 13 brumaire an X produira son plein effet.

l'autorité administrative d'une affaire portée devant eux, auront néanmoins procédé au jugement avant la décision de l'autorité supérieure, seront punis chacun d'une amende... Les officiers du ministère public qui auront fait des réquisitions ou donné des conclusions pour ledit jugement seront punis des mêmes peines. »

(1) BOULATIGNIER (*op. cit.*, p. 536, note 2) cite plusieurs arrêts où l'on voit le ministre agir sur dénonciation du préfet; ex. : 25 janvier 1807. Cela ne cessa qu'en 1813.

(2) Ex. : arrêté du 26 fructidor an X confirmant un conflit élevé par un Conseil de préfecture en matière d'usurpation sur un chemin vicinal. On pensait aussi que les particuliers pouvaient requérir le préfet d'élever le conflit (Cf. BOULATIGNIER, *loc. cit.*).

(3) Aujourd'hui le conflit ne peut être élevé que par l'administration. Sous l'Empire, la réciprocité du conflit existe. Le décret au contentieux du 11 août 1808 vise un arrêté de la Cour de Turin élevant le conflit contre un arrêté préfectoral réglant l'usage des eaux entre usiniers et semble prononcer sur la revendication de compé-

Quand le préfet doit-il élever le conflit ? L'arrêté ne le dit pas. Aussi, en l'absence de textes, le Consulat se reconnaît-il le droit d'annuler, ainsi que le faisait le Directoire, des jugements passés en force de chose jugée, et même des arrêts de la Cour de cassation : c'est ce que posent en principe trois arrêtés des 8 pluviôse, 22 floréal et 9 messidor an XI. Le premier casse un arrêt de la Cour de cassation qui avait déclaré un préfet déchu de son pourvoi devant un tribunal de première instance ; dans le second, décision analogue touchant le contentieux des domaines nationaux ; le troisième, enfin, porte que « lorsqu'une matière est de la compétence administrative, tous les actes de l'autorité judiciaire la concernant sont radicalement nuls ; l'autorité administrative ne peut même, en ce cas, se dépouiller de la compétence, reconnaître les jugements des tribunaux et consentir à leur exécution, parce que dans ce qui tient au droit public, les fins de non-recevoir ne sont pas admissibles » (1) C'est toujours le motif d'ordre public qu'invoquait le Directoire, et il y a là, comme le fait remar-

tence émanée de cette Cour aussi bien que sur le recours pour excès de pourvoi formé par un des usiniers contre l'arrêté. Mais ce décret ne prouve pas de façon incontestable que la Cour de Turin pût élever le conflit, car l'usinier se disant lésé pouvait recourir directement devant le Conseil, indépendamment de toute déclaration de l'autorité judiciaire. Mais, dans le décret du 29 juin 1811, le conflit élevé par le tribunal est incontestable (*préfet des Vosges*) ; on lit dans ses considérants : « Que le tribunal... s'il se croyait compétent, n'avait pas d'autre voie que celle du conflit pour retenir la connaissance de la contestation. » (Il s'agissait de contestations entre la régie des domaines et les fermiers d'un moulin national.) Voyez sur ce point LAFERRIÈRE, I, p. 473, et BOULATIGNIER, p. 509.

(1) Cet arrêté fut rendu dans une affaire particulièrement curieuse : un préfet avait rapporté l'arrêté de conflit élevé par lui parce qu'il avait appris que le procès avait été jugé. Le Conseil décide que le deuxième arrêté du préfet ne peut détruire l'effet du premier. (V. BAVOUX, p. 190.)

quer Cormenin (1), à la fois négligence — pour n'avoir pas ressaisi l'affaire par le conflit au moment de la première instance ou de l'appel — et usurpation — car on viole l'autorité de la chose jugée (2).

On va plus loin. Un décret du 24 juin 1808 dispose que « le Conseil d'Etat peut annuler les arrêts de la Cour de cassation consacrant des principes d'ordre public contraires à ceux du Conseil, qu'il le peut *alors même qu'il n'y a pas de conflit* élevé par l'autorité administrative ». C'est là l'extrême de la doctrine : le Conseil peut casser directement tout arrêt contraire à ses principes et l'on devine aisément ce que devient, dans de telles conditions, la séparation des pouvoirs. — Bien plus, la juridiction ordinaire est impuissante à réagir contre un pareil état de choses : certains arrêtés adoptent à son égard un ton véritablement comminatoire. Ainsi l'arrêté du 15 brumaire an X, cassant un jugement rendu par un tribunal d'appel en matière de domaines nationaux, dispose qu'« avant de recourir à des mesures plus sévères, il importe au gouvernement de savoir si la conduite du tribunal... n'est que l'effet d'une simple erreur d'opinion ou s'il faut l'attribuer à une affectation coupable » : en conséquence, le président du tribunal et le commissaire du gouvernement « se rendront à la suite du Conseil d'Etat ». (3) Les magistrats, ainsi menacés, n'ont plus

(1) *Dr. adm.*, II, *appendice*, p. 52.

(2) Sous le Consulat, pour secourir des intérêts politiques menacés, le Conseil annule sans conflit, sur rapport d'un ministre, les jugements rendus au civil et au criminel en matière d'émigration, bien que parfois le préfet ait refusé d'élever le conflit ; ex. : 22 vendémiaire an X. (Cf. CORMENIN, *loc. cit.* — BAVOUX, I, p. 211.)

(3) Le motif politique apparaît nettement dans cet arrêté : « Considérant que le tribunal a porté une décision capable de répandre l'inquiétude parmi les acquéreurs de domaines nationaux, auxquels la Constitution de l'Etat accorde une protection spéciale. » — La

sous l'Empire aucune velléité de révolte, voire d'indépendance : qu'est devenu le temps où les Parlements luttèrent contre l'autorité royale ?

Il faut encore remarquer que, même après 1806, le jugement des conflits reste hors de la compétence de la Commission du contentieux : on les instruit dans les mêmes formes que les affaires administratives ordinaires, c'est-à-dire sans observer aucune des règles de procédure établies par les décrets du 11 juin et du 22 juillet 1806. A la fin de l'Empire seulement, la situation change. — Tout d'abord, un décret du 15 janvier 1813 décide que l'arrêté du 13 brumaire an X n'est pas applicable aux contestations terminées par des jugements ou arrêts ayant acquis autorité de chose jugée (1). C'est la reconnaissance formelle d'un principe que nous considérons aujourd'hui comme fondamental (2). — En second lieu, par un avis du 22 janvier de la même année, le Conseil d'Etat, considérant que « les conflits entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire entrent dans le contentieux administratif dont l'examen et l'instruction sont confiés à la Commission du contentieux avant d'être portés au Conseil d'Etat », propose de les renvoyer à cette Commission « pour y être instruits conformé-

disposition finale de l'arrêté du 15 brumaire se retrouve dans un arrêté du 27 brumaire de la même année. — Cf. BAVOUX, I, p. 183.

(1) Sur ce point, voyez CORMENIN, p. 50 sqque. — BOULATIGNIER, p. 527.

(2) Il est vrai que le 6 février 1814, un décret, rendu pour annuler deux arrêts de conflit pris par un préfet contre deux jugements passés en force de chose jugée, sans contredire le système du décret de 1813, en réduisit la portée : il annula parce que les délais du pourvoi en Cassation étaient passés et qu'ainsi l'arrêt de la Cour d'appel avait force de chose jugée. Il n'y a pas opposition avec l'espece visée par le décret du 15 janvier 1813, mais le mode d'annulation est différent.

ment aux règlements. » Ce renvoi eut lieu, en effet, et c'est du jour où le jugement des conflits fut assimilé à celui des autres affaires contentieuses que date l'abandon par l'Empire de la jurisprudence abusive inaugurée par le Directoire (1). — L'œuvre de la Commission, en cette matière, fut de remettre en vigueur le principe de la séparation des pouvoirs, de détruire le préjugé que le Conseil d'Etat est une véritable Cour de cassation, de rappeler enfin — comme elle le fit le 15 mai 1813 — que « l'autorité administrative n'a pas le droit d'annuler les décisions de l'autorité judiciaire, sous prétexte d'incompétence ou autrement ; qu'elle ne peut qu'élever le conflit d'attributions ». (2)

Il faut reconnaître qu'en ce qui touche les conflits, l'évolution de la jurisprudence a été singulièrement lente, et cette lenteur s'explique par le souci constant qu'a l'administration non seulement de sauvegarder son indépendance, mais d'assurer son hégémonie. Jusqu'en 1872, le conflit est surtout une arme pour les gouvernements : comment dès lors s'étonner que le législateur ne songe point à donner à des représentants du pouvoir judiciaire et du pouvoir administratif le soin de les trancher ?

On rencontre dans la législation impériale certains

(1) BAVOUX (I, p. 225) déclare ne pas voir sur quel article du règlement on peut se baser pour renvoyer le jugement des conflits à la Commission. Pour nous, le principe posé par le règlement de 1806 est assez clair : à défaut de disposition formelle, il y a l'esprit du texte. — Le même auteur soutient que le Conseil aurait pu prononcer sur conflit sans intervention de l'Empereur : nous avons déjà dit que la dépendance du Conseil est générale. — V. ci-dessus. Titre III, ch. II, § III.

(2) Un décret du 17 mars 1812 avait déjà cru nécessaire de rappeler que « la demande en nullité d'un jugement ne peut être portée devant le Conseil d'Etat ».

textes qui ne rentrent dans aucune des catégories examinées jusqu'ici : ce ne sont pas des décisions rendues, après rapport de la Commission du contentieux, sur recours pour excès de pouvoir ou sur conflit, mais de véritables arrêts de cassation émanés de l'Empereur lui-même. Nous voulons parler des décrets du 4 juillet et du 14 août 1813. — Le premier casse deux jugements rendus par un Conseil de guerre irrégulièrement composé : aucune loi ne prévoyant de recours contre ces jugements, l'Empereur se reconnaît le droit de s'en saisir directement. « Considérant, dit ce décret, que c'est un principe constant qu'il n'y a pas de plus grand défaut que le défaut de pouvoir, et que ce vice doit être reproché à tout tribunal non régulièrement formé ; que le droit de surveiller l'exécution des lois et de réprimer les infractions qui y sont faites, est inhérent à la souveraineté et ne peut jamais cesser d'exister ; qu'ainsi, dans le cas où le prince n'en a pas délégué l'exercice, il est censé se l'être réservé à lui-même... » Ces raisons méritent d'être conservées, car elles prouvent très clairement que Napoléon se considère comme la source de toute justice et le régulateur de toute compétence : l'exercice de la justice retenue a passé des mains des Rois de France dans celles de l'Empereur des Français. Certains auteurs ont soutenu que l'application des principes contenus dans ce décret était souvent indispensable et qu'on ne saurait la repousser « par la seule considération des abus qu'elle peut entraîner ». (1) Mais dans l'espèce qui nous occupe, un tribunal était, semble-t-il, tout désigné pour casser les jugements irréguliers d'un Conseil de guerre, jugements d'un ca-

(1) DUVERGIER. *Recueil des Lois...* Note sous le décret du 4 juillet 1813. — Comp. LAFERRIÈRE, I, p. 218, note 2.

ractère beaucoup plus judiciaire qu'administratif : la Cour de cassation. C'est à ce tribunal que Napoléon eût dû en référer s'il ne s'était considéré comme seul investi du droit « de réprimer les infractions aux lois. »

Le décret du 14 août 1813, rendu au camp devant Dresde, casse un arrêt de la Cour d'assises de Bruxelles du 24 juillet, acquittant certains administrateurs de l'octroi d'Anvers poursuivis pour « dilapidations ». — « Quoiqu'il soit dans nos principes et dans notre volonté, dit ce décret, que nos tribunaux administrent la justice avec la plus grande indépendance, cependant, comme ils l'administrent *en notre nom* et à la décharge de notre conscience, nous ne pouvons pas ignorer... un pareil scandale. » (1)

En conséquence, le sénatus-consulte du 28 août 1813 (2) charge la Cour de cassation de renvoyer les accusés devant une autre Cour impériale : celle de Douai est désignée. — Mais, il faut le remarquer, le Conseil d'Etat n'a aucune part dans la rédaction de ce décret manifestement illégal, et cela est d'autant plus heureux pour sa réputation, que dans la suite il fut appelé à se prononcer sur sa légalité. Le 4 juillet 1814, en effet, une ordonnance d'annulation est rendue sur le rapport des sections de législation et des finances : « Considérant, dit cette ordonnance, que l'acte du 28 août 1813 est contraire à l'autorité de la chose jugée et attentatoire à l'institution du jury, consacrée en France... déclare S. M. que ledit sénatus-consulte..., et tout ce qui s'en est suivi, doit être considéré comme nul et non avenu. Ordonne que l'arrêt

(1) Le principe de justice retenue est ici clairement exprimé. Comp. ci-dessous § III.

(2) Chasset au Sénat présente la mesure comme étant de « Haute-police ». (V. BAVOUX, I, p. 240).

de la Cour d'assises du 24 juillet dernier sortira son plein et entier effet et que le séquestre apposé sur les biens des requérants et de leurs consorts, légalement acquittés, sera levé sur-le-champ, si fait n'a été » (1) Le Conseil d'Etat n'eut donc pas à se déjuger après la chute de l'Empire. Le Sénat, au contraire, se condamna lui-même par l'acte du 3 avril 1814, qui prononçait la déchéance de Napoléon : l'Empereur, y lisait-on, « a anéanti la responsabilité des ministres, *confondu tous les pouvoirs et détruit l'indépendance des corps judiciaires* ». Or, sept mois auparavant, le Sénat avait participé à l'annulation de l'arrêt d'une Cour d'assises !

S'il nous a paru convenable de rattacher l'étude de ces décrets, qui constituent une violation flagrante de la légalité, à celle des conflits, c'est que ceux-ci comme ceux-là montrent clairement que l'Empire ne renonce point à user des armes de l'Ancien Régime. Mais un phénomène analogue à celui qui a signalé le règne de Louis XVI va se produire après 1815 : la royauté, qui recourait sans cesse aux évocations sous Louis XIV, avait tenté, à la fin du XVIII^e siècle, d'en restreindre la pratique ; — de même, les conflits, dont le nombre grandit sans cesse depuis 1795, vont diminuer peu à peu sous la Restauration. N'y a-t-il pas là un exemple de ces « ricorsi », dont Vico voulait faire une loi historique ?

(1) Le 6 septembre 1814, un nouvel arrêt du Conseil déclare commun à l'un des accusés de la Cour de Bruxelles l'arrêt du 4 juillet. Cette affaire, connue sous le nom « d'affaire du jury d'Anvers » eut, au dire de Cormenin un grand retentissement : « Le sénatus-consulte qui cassa le fameux jugement d'Anvers fut aux citoyens la plus sensible injure du despotisme parce qu'il leur sembla violer le dernier asile où la liberté s'était réfugiée. » (*Du Conseil d'Etat*, p. 114). Sur l'attitude du Conseil d'Etat aux Cent-Jours, sa fidélité à Napoléon, voyez BUCHEZ. *op. cit.* tome XL. p. 98.

III. — *L'Article 75 de la Constitution de l'an VIII.*

« Les agents du gouvernement, autres que les ministres, ne peuvent être poursuivis, pour des faits relatifs à leurs fonctions, qu'en vertu d'une décision du Conseil d'Etat; en ce cas, la poursuite a lieu devant les tribunaux ordinaires. » Cet article n'est pas une nouveauté : il ne fait, en somme, que reproduire les dispositions de la loi des 7-14 octobre 1790, avec cette différence que l'autorisation est donnée par le Conseil d'Etat, au lieu de l'être par les ministres. Comme sous la Révolution, deux principes s'opposent à la libre poursuite des fonctionnaires : d'abord la séparation des pouvoirs (le Conseil d'Etat chargé de prononcer « sur les difficultés qui s'élèvent en matière d'administration » est seul compétent pour statuer sur les poursuites motivées par une faute administrative); en second lieu, quand la poursuite a lieu à raison d'un fait personnel, c'est-à-dire à raison d'un délit ou quasi-délit relatif à la fonction, l'autorisation du Conseil d'Etat est nécessaire : c'est ce deuxième principe que consacre l'article 75.

Cette attribution du Conseil parut compromise lors de la préparation du décret du 11 juin 1806. « Je pense, disait Napoléon le 8 avril, que ce serait à moi, et non au Conseil d'Etat, à renvoyer dans certains cas les prévenus devant les tribunaux ordinaires; car le Conseil d'Etat préjugerait en quelque sorte la culpabilité en prononçant ce renvoi après sa délibération, tandis que, moi, je ne ferais que renvoyer devant ceux qui jugent en mon nom, sans délibération et par conséquent sans

rien préjuger. » (1) Mais Napoléon ne persista point dans cette opinion, et le Conseil resta chargé — sauf approbation de l'Empereur — de prononcer sur les autorisations de poursuite comme de juger les fautes administratives. — L'article 14 du décret du 11 juin 1806 crée à cet effet, dans le sein du Conseil, une Commission de haute police administrative, revêtue d'un pouvoir disciplinaire; cette Commission d'ailleurs, n'est point permanente, car elle pourrait, dit Locré, recevoir les inculpations ou les intenter d'office et prendrait ainsi « le caractère d'une inquisition d'Etat ». (2) L'Empereur ne la réunit donc que quand il le juge bon et limite son droit d'examen aux points suivants : le fait reproché est-il exact? et, dans l'affirmative, peut-il donner lieu à des poursuites juridiques ou seulement à une peine disciplinaire? La Commission fait, sur ces deux questions, un rapport qu'elle présente au Conseil, et celui-ci propose à l'Empereur, soit d'infliger une peine au fonctionnaire coupable, soit de le renvoyer devant les tribunaux; l'appréciation de toute faute administrative est donc réservée au gouvernement.

En ce qui touche plus spécialement l'article 75, il faut s'entendre sur la portée que la jurisprudence du Consulat lui reconnaît. D'une part, cet article ne fait pas obstacle à ce que des fonctionnaires soient traduits en justice, sans examen du Conseil, par les administra-

(1) *Procès-verbaux des séances du Conseil d'Etat*. ap. PELET DE LA LOZÈRE. *op. cit.*, p. 197.

(2) *Du Conseil d'Etat* p. 152 sqque. « S. M. a voulu placer entre la police administrative et le fonctionnaire un corps... qui éclairât sa justice. » L'art. 21 assure à l'inculpé des moyens de se défendre. — Voyez dans LOCÉ (p. 39) les raisons qu'il y a de protéger plus spécialement les « inculpés constitués en dignité » contre « les magistrats de sûreté ».

tions dont ils relèvent : c'est ainsi qu'aux termes de l'arrêté du 10 floréal an X, les percepteurs des contributions peuvent être librement poursuivis par les préfets, sur avis des sous-préfets. D'autre part, un fonctionnaire peut, dans l'exercice de certaines de ses attributions, n'être pas un agent du gouvernement : un maire, par exemple, agissant en tant qu'officier de l'état-civil, peut être traduit en justice sans autorisation préalable. L'article 75 ne s'applique pas dans ces deux cas (1). — De plus, certaines lois reconnaissent formellement la compétence judiciaire à raison de fautes commises par des agents dans l'exercice de leurs fonctions administratives : ainsi, le décret du 1^{er} germinal an XIII pour saisie mal fondée, opérée par la régie en matière de contributions indirectes.

On se rappelle que le Directoire ne se bornait pas à exiger l'autorisation préalable, mais qu'il usait et abusait du conflit pour protéger ses fonctionnaires : le Consulat semble agir de façon analogue. A cette époque, on peut citer des conflits élevés au criminel à l'occasion de poursuites intentées contre des agents du gouvernement, sans que l'autorisation prescrite par l'article 75 ait été donnée ; mais, sous l'Empire, le Conseil d'Etat finit par admettre que le défaut d'autorisation ne peut donner lieu à conflit. C'est là encore l'œuvre de la Commission du contentieux, qui annule les arrêtés de conflit pris trop facilement par les préfets pour protéger, non seu-

(1) Cf. SIREY. *Du Conseil d'Etat*. p. 160-167. — Les distinctions entre les administrateurs en général, visés par la loi de 90, et les agents du gouvernement sont surtout l'œuvre de la jurisprudence postérieure à 1815 : c'est pourquoi nous n'insistons pas sur ce point (v. cependant loi du 8 décembre 1814 exceptant des dispositions de l'art. 75 les agents des contributions indirectes).

lement les fonctionnaires, mais les simples administrateurs (1).

Il est intéressant de savoir comment les jurisconsultes contemporains ont apprécié cet article 75 qui a donné lieu depuis à de si vives controverses. Sirey, bien que très opposé aux privilèges de l'administration, reconnaît que la juridiction du Conseil, en matière d'autorisations de poursuites, est parfaitement justifiée : cette juridiction, dit-il, n'est pas seulement administrative de sa nature, mais « éminemment politique ou gouvernementale ». (2) Bavoux, au contraire, attaque avec sa grandiloquence habituelle les dispositions de l'article 75 (3), et Tocqueville résumera, condensera parfaitement la pensée débordante de ce farouche défenseur des prérogatives judiciaires, lorsqu'il dira : « Avant la Révolution, le gouvernement ne pouvait couvrir ses agents qu'en recourant à des mesures inégales ou arbitraires, tandis que, depuis, il a pu légalement leur laisser violer les lois. » (4) Ce qui resté vrai, parmi tant d'exagéra-

(1) Cf. BOULATIGNIER. Dans *Blanche*. V^o *Conflit*, p. 512. — CORMENIN. *Dr. adm.* II, *appendice* p. 51. — D'après SIREY. *op. cit.* p. 190-3, la jurisprudence du Conseil et celle de la Cour de cassation concordent sur ce point. On peut citer, parmi les décisions prises sur rapport de la Commission, le décret du 12 juillet 1807 (annulant un conflit élevé par un préfet à l'occasion d'une obligation souscrite par un fonctionnaire en son propre et privé nom). Pourtant le 1^{er} juin 1807, l'arrêté d'un préfet portant que l'administration connaît seule des réclamations contre les administrateurs d'une commune pour paiement d'une somme empruntée par ces fonctionnaires en leur nom privé, n'est pas annulé.

(2) *op. cit.*, p. 166-7. — V. dans le même sens LOCRÉ, *op. cit.* p. 39.

(3) *Des Conflits*. I. Introduction. p. XVIII.

(4) *L'Ancien Régime et la Révolution*, p. 82. — Contra : BERTHÉLEMY. *op. cit.*, p. 68. « Pour qu'il y ait privilège, il faut qu'en des situations semblables, il y ait inégalité de traitement. » Or, un particulier n'est pas dans la même situation qu'un fonctionnaire. — Nous

tions, en sens divers c'est que, pour assurer l'indépendance de l'administration, l'Empire, comme la Révolution, s'est arrêté à un moyen particulièrement rigoureux : celui de soumettre toute poursuite à l'autorisation préalable du gouvernement (1).

avons déjà eu l'occasion de rappeler l'opinion de Toullier sur ce point V. ci-dessus titre I, ch. III et ci-dessous note II.

(1) Cf. LAFERRIÈRE I, p. 188. Actuellement, la poursuite est libre, mais le gouvernement peut élever le conflit s'il estime que la faute qui donne lieu à poursuites est purement administrative. Le Directoire usait des deux moyens ; l'Empire finit par se contenter d'un seul.

CONCLUSIONS

La Révolution, après avoir aboli les institutions administratives de l'Ancien Régime, n'établit pas l'unité de justice : elle applique le principe de la séparation des pouvoirs d'une façon unilatérale et fait des directoires tout à la fois des administrateurs et des juges. A l'avènement du Consulat, on distingue, au contraire, l'administration active de la juridiction : il se produit une évolution de l'homogène à l'hétérogène, une spécialisation des fonctions. Mais il ne faut pas se laisser éblouir par les améliorations qu'apporte à la juridiction administrative la législation consulaire ; n'oublions pas, en effet, que le préfet a une place prépondérante dans le Conseil de préfecture, et que l'on ne reconnaît compétence à celui-ci que dans les cas formellement déterminés par la loi : le Conseil de préfecture reste une juridiction d'exception. — D'autre part, la confusion de la fonction administrative avec la fonction juridictionnelle ne disparaît, dans le sein du Conseil d'Etat, qu'en 1806 ; ce Conseil est d'ailleurs entièrement soumis au pouvoir exécutif, et ce n'est qu'en 1872 qu'il jouira définitivement d'une autorité propre.

Au point de vue du contrôle hiérarchique, la Révolution, malgré ses opinions généralement centralisatrices, fait œuvre de décentralisation et l'on a pu lui reprocher

avec justesse de n'avoir pas su réaliser l'alliance de la liberté et du pouvoir, « d'avoir protégé les droits de l'homme plus que les droits de la société ». (1) Les assemblées révolutionnaires ont une foi trop aveugle en la sagesse et en la discipline des administrateurs élus par le peuple, et, en même temps, leur défiance — justifiée — à l'égard du pouvoir royal, les conduit à reconnaître aux corps administratifs des droits incompatibles avec les fonctions qu'ils doivent normalement remplir. La Convention commence, il est vrai, à exercer sur les administrations un contrôle plus efficace, et le Directoire continue son œuvre, mais le pouvoir de surveillance du gouvernement, son autorité hiérarchique ne renaissent véritablement que sous le Consulat. C'est ce que Tocqueville indique admirablement quand il dit : « Les institutions de l'Ancien Régime avaient fait naître jadis des habitudes, des passions, des idées qui tendaient à tenir les hommes divisés et obéissants : on raviva celles-ci et on s'en aida. On ressaisit la centralisation dans ses ruines et on la restaura. » (2) Ainsi s'accomplit ce phénomène d'un pays décentralisé ramené — et pour longtemps — à la centralisation : le principe d'unité d'action au milieu des divisions territoriales, « les responsabilités bien établies remontant jusqu'au chef suprême » (3) facilitent le contrôle du gouvernement sur les assemblées administratives. « La France,

(1) Cf. F. LAFERRIÈRE. *Introduction à l'étude du Droit public*, p. 209. Voyez, du même auteur, *Introduction à l'Histoire des institutions administratives...*, p. 128.

(2) *L'Ancien Régime et la Révolution*. p. 308, et il conclut : « Des entrailles même d'une nation qui venait de renverser la royauté, on vit sortir tout à coup un pouvoir plus étendu, plus détaillé, plus absolu que celui qui avait été exercé par aucun de nos rois. »

(3) PASQUIER. *Mémoires*. p. 147.

a dit Napoléon, date son bonheur de l'établissement des préfectures. » (1)

C'est également sous le Consulat que disparaît la confusion existant autrefois entre les différents recours. Le Conseil d'Etat est chargé de prononcer sur les affaires administratives, dont la décision était précédemment remise aux ministres investis, à cet effet, d'un pouvoir collectif jusqu'à l'an III, et d'un pouvoir personnel, à partir de l'an III. Ceux-ci conservent bien « le droit de décision inhérent aux fonctions mêmes de l'administrateur » (2), mais, si l'on considère la théorie du ministre-juge comme écartée dès cette époque, il faut reconnaître qu'ils n'ont plus d'attributions proprement juridictionnelles et qu'ils n'agissent qu'en qualité de supérieurs hiérarchiques. Il en résulte que les recours contentieux sont désormais portés devant un véritable tribunal administratif, qui les instruit en se conformant à certaines règles établies par la loi. Quant aux recours hiérarchiques, les ministres continuent à en connaître.

En examinant maintenant quel a été, de 1790 à 1815, le domaine respectif de la juridiction ordinaire et de la juridiction administrative, on est amené aux conclusions suivantes : la Révolution attribue d'abord aux tribunaux la connaissance de certaines contestations qui relevaient autrefois de juridictions spéciales — par exemple le contentieux des contributions indirectes, des

(1) *Dictionnaire-Napoléon*. p. 430-431. Il dit des préfets « les filaments issus de moi... ». Toutefois, il semble que Napoléon se soit aperçu plus tard du danger de trop accroître l'action du pouvoir central : « Il y a en France, disait-il, trop d'influence centrale. » (Ibid. p. 98). On sait que les administrations de l'Empire ne font que répartir l'impôt et faire connaître les vœux et besoins du département ; leurs attributions rappellent celles des assemblées de 1787 : nouvelle restauration de Napoléon.

(2) LAFERRIÈRE. I, p. 215.

douanes, — mais, dans la suite, presque toutes les mesures importantes prises par les assemblées révolutionnaires ont pour effet d'accroître la compétence des directoires ou des administrations centrales. Pour des raisons d'ordre financier et d'ordre politique que nous avons eu à maintes reprises l'occasion de signaler, ces assemblées soustraient à la compétence des tribunaux le contentieux des ventes nationales, de l'émigration et en général tout le contentieux des dettes de l'Etat. Elles prennent, de plus, toutes les mesures nécessaires pour faire respecter l'indépendance de l'administration, qu'elles ont proclamée dès le 22 décembre 1789 : le Directoire use du conflit comme d'un moyen de gouvernement et le Consulat se reconnaît le droit d'annuler pour des motifs d'ordre public les arrêts de la Cour de cassation portant atteinte aux prérogatives de l'administration. D'autre part, les poursuites contre les fonctionnaires sont soumises à l'autorisation du gouvernement qui se réserve ainsi le droit de caractériser l'acte incriminé.

L'application que fait la Révolution de la séparation des pouvoirs a donc pour effet de désarmer l'autorité judiciaire vis-à-vis de l'administration. « Nous avons, dit Tocqueville, chassé la justice de la sphère administrative... mais, dans le même temps,... le gouvernement s'introduisait sans cesse dans la sphère naturelle de la justice ; comme si la confusion des pouvoirs n'était pas aussi dangereuse de ce côté que de l'autre, et même pire ; car l'intervention de la justice dans l'administration ne nuit qu'aux affaires, tandis que l'intervention de l'administration dans la justice déprave les hommes et tend à les rendre tout à la fois révolutionnaires et serviles. » (1) Mais ce que ne dit pas le grand libéral, c'est

(1) *Op. cit.*, p. 81.

que cette intervention de l'administration dans la sphère naturelle de la justice était intimement liée aux intérêts vitaux de la Révolution. Si la Constituante attribue à la juridiction administrative le contentieux des ventes nationales, c'est qu'elle veut assurer la perpétuité de son œuvre; elle craint que les tribunaux ne rendent précaire cette propriété qui vient de naître, elle craint que les nouveaux propriétaires, attachés par la terre à la Révolution, ne soient dépossédés. Et les événements de la Restauration prouvent que cette crainte n'était pas chimérique. On sait quelles attaques eut à subir le Conseil d'Etat après 1815, de la part des magistrats et des hommes de l'Ancien Régime (1) : on le rendait responsable de la rigueur des lois de déchéance qu'il était chargé d'appliquer aux créanciers de l'Etat, on lui reprochait aussi l'abus des conflits d'attributions, mais ce qu'on ne lui pardonnait pas, c'était de maintenir dans leurs propriétés les acquéreurs de biens nationaux que Napoléon avait eu la sagesse et l'habileté de ne pas inquiéter. Le Conseil d'Etat resta fidèle à cette manière de voir et il sut l'imposer. Les intérêts révolutionnaires, ne l'oublions pas, avaient tous pris leur source dans l'administration, et si jamais l'on veut dresser le bilan des services rendus par le Conseil d'Etat, il faudra rappeler qu'il a osé, dans des circonstances difficiles, prendre sous sa sauvegarde le patrimoine légué par la Révolution.

FIN

(1) Sur le Conseil d'Etat après 1815, consultez CORMENIN. *Du Conseil d'Etat*, p. 131, et la liste des brochures ou livres pour ou contre son institution dans le *Droit administratif* du même auteur (5^e éd., I, p. 216 et II, p. 56). — Comp. AUCOC. *La Justice administrative*, broch. 1898.

NOTE I

Sur l'organisation administrative départementale de Seine-et-Oise

Les notes suivantes sont destinées à apporter aux textes révolutionnaires une manière d'illustration ; elles n'ont trait qu'à l'organisation de la juridiction administrative départementale et à la méthode de travail adoptée.

Par une délibération du 19 juillet 1790, le directoire du département de Seine-et-Oise décide de se diviser en quatre bureaux ou comités de deux membres chacun. Le premier bureau s'occupe de l'agriculture et du commerce, le second de la police générale, le troisième des travaux publics, le quatrième des impositions. — Ce dernier bureau a de beaucoup la tâche la plus lourde : les demandes en décharge, réduction se multipliant sans cesse, le directoire, pour faciliter son travail, classe ces demandes suivant la qualité des personnes de qui elles émanent : curés, propriétaires, etc. Une séance par semaine en moyenne est consacrée à l'examen de ces questions. On sait, d'autre part, que les affaires sont jugées sans frais devant les directoires.

Le décret du 9 octobre 1790 qui ordonne de former dans chacun des directoires de département un comité contentieux provisoire qui connaîtra, jusqu'au moment où les juges de district entreront en fonctions, du contentieux de celles des impositions indirectes et autres parties de service et d'administration dont la connaissance était attribuée aux intendants, n'est notifié et

mis en vigueur à Versailles que le 25 octobre : ce fait seul donne une idée de la rapidité avec laquelle les décisions de l'Assemblée reçoivent leur exécution.

A partir du mois de janvier 1791, les demandes de renseignements adressées par les municipalités ou districts deviennent fréquentes et le directoire du département se trouve ainsi appelé à donner une claire interprétation des décrets : par exemple 28 janvier 1791, 19 mars 1791 (Marly, Etampes. — registre 3). Le souci de la légalité grandit, semble-t-il : auparavant, en effet, les municipalités agissaient sans consulter l'administration supérieure (nous en avons donné des exemples au cours de notre travail : délibération du 19 octobre 1790...).

Les événements du 20 juin et du 10 août ont sur l'organisation de la juridiction administrative une répercussion presque immédiate. Le 8 août, Lebrun, le futur directeur, alors membre de l'administration du département, démissionne. D'autre part, les sections de Versailles déclarent que les membres du directoire « n'ont plus la confiance nécessaire à des administrateurs pour opérer le bien ». Le Conseil général, consulté par les intéressés sur le parti à prendre, estime qu'étant donné les circonstances, « le directoire ne peut sans péril continuer plus longtemps ses fonctions ». En conséquence, le 20 août, le directoire et le procureur-syndic démissionnent (1). Le 21 août, un directoire provisoire prend la suite des affaires. De ce jour, les séances deviennent plus courtes (surtout durant le mois de septembre 1792), les registres, admirablement tenus jusque-là, ne sont plus régulièrement signés ; l'intitulé des affaires n'est plus que rarement porté en marge, parfois

(1) *Inventaire imprimé de la série L*, p. 62, 67-8 (période révolutionnaire).

même il y a des blancs. — De nouvelles élections ont lieu en décembre 1792.

Le 23 septembre 1793, le citoyen Charles Delacroix demande la transcription, sur le registre des délibérations du Conseil général, de l'arrêté pris par lui et son collègue Musset, tous deux commissaires de la Convention dans le département de Seine-et-Oise (1) : « Considérant, dit cet arrêté, que l'administration de Seine-et-Oise, par la destitution de quelques-uns de ses membres, par la démission de beaucoup d'autres, par les discussions dont elle a été la proie, est tombée dans un état de langueur qui la rend entièrement incapable de répondre au vœu de la loi ; qu'il importe au salut public qu'elle soit renouvelée et rendue à l'énergie nécessaire dans les temps de révolution... », les représentants en mission arrêtent : « 1° les administrateurs actuels du département de Seine-et-Oise sont destitués ; 2° ils sont remplacés ainsi qu'il suit .. ». L'arrêté ajoute que par cette destitution, les représentants n'entendent pas inculper le civisme des anciens administrateurs ni les regarder comme suspects : leur destitution est dictée par la nécessité de « rendre l'énergie et l'activité » à l'administration du département.

Le 19 décembre 1793, le Conseil général tient sa dernière séance. — D'autres représentants en mission interviennent dans l'administration du département ; Crassous, par exemple, « proconsul » au moment de la Terreur ; après le 9 thermidor, André Dumont, dont l'œuvre fut plutôt de réparation (c'est lui qui réintègre Lebrun dans l'administration). Il ne faut pas oublier

(1) *Registre des délibérations du Conseil général* (n° 3.) — Charles Delacroix est le père du peintre Eugène Delacroix. Cf. M. TOURNEUX. *Eug. Delacroix*. (Laurens éd.), p. 7.

d'ailleurs que, depuis le 14 frimaire an II, les pouvoirs du directoire de département sont considérablement amoindris au profit des districts; cela dure jusqu'au 28 germinal an III.

Le 5 brumaire an IV (27 octobre 1795), l'administration centrale du département de Seine-et-Oise entre en fonctions. Après avoir signé la déclaration exigée par l'article 6 de la loi du 3 brumaire an IV (1), les cinq administrateurs élisent successivement leur président, le suppléant du commissaire du directoire, le secrétaire en chef. Ils décident ensuite de répartir les affaires en quatre bureaux : un bureau de la police, un des travaux publics, un des « contributions et secrétariat », un des domaines nationaux et des émigrés : ce dernier composé de deux membres. Ce simple mode de répartition des affaires, comparé à celui qu'avait adopté le directoire le 19 juillet 1790, suffit à indiquer les changements survenus depuis cinq ans : si les bureaux des travaux publics, des contributions et de la police (on concevrait mal que ce dernier disparût « dans un temps de révolution ») subsistent, celui de l'agriculture et du commerce est remplacé par le bureau des domaines nationaux et des émigrés, qui seul est composé de deux membres.

(1) Cet article dispose que tout membre des administrations municipales et départementales devra, avant d'entrer en fonctions, déclarer sur le registre des délibérations, qu'il n'a jamais signé ou provoqué aucun arrêt séditieux et qu'il n'est pas parent d'émigrés.

NOTE II

Une Affaire de Subsistances sous la Révolution et l'Empire

L'affaire, dont nous nous proposons de résumer ici les principales phases, mérite de retenir notre attention à un double point de vue : elle soulève d'abord des questions d'une grande importance en matière de contentieux administratif, notamment des questions de compétence, elle présente ensuite comme un résumé des législations révolutionnaire, consulaire et impériale (1).

La Convention, par le décret du 4 mai 1793, oblige tout marchand, cultivateur ou propriétaire quelconque de grains ou farines, à faire à la municipalité du lieu de son domicile déclaration de la quantité et de la nature des grains ou farines qu'il possède. Ce décret est publié le 7 mai dans la commune de Montgeron. Or, le 17 du même mois, le Conseil général de cette commune constate que le meunier Bonfils, dépositaire des grains et farines du sieur Lappareillé, boulanger à Paris, n'a pas fait déclaration de son approvisionnement ; en conséquence, il ordonne qu'une visite domiciliaire sera faite à son domicile, conformément à l'article 4 du décret du 4 mai. Sur ces entrefaites, la femme du meunier Bonfils vient faire à la municipalité la déclaration exi-

(1) Outre le dossier de l'affaire, nous avons eu recours aux deux intéressantes brochures de M. GATINOT. *A travers Montgeron*. Brunoy, 1901-1904.

gée, et avertit en même temps les officiers municipaux que Lappareillé est commissionné par la commune de Paris « pour approvisionner cette ville ». Néanmoins les officiers municipaux ayant le droit de contrôler les déclarations soupçonnées frauduleuses (1), la visite a lieu; elle révèle que les quantités déclarées sont de beaucoup inférieures à celles qui existent réellement en magasin. D'autre part, Lappareillé ne peut « exhiber sa prétendue commission de la municipalité de Paris ». — Une transaction intervient entre la municipalité de Montgeron et lui, mais elle n'est que momentanée : le 22 mai, la confiscation des denrées est ordonnée (art. 5 du décret de 1793) (2).

Le jour suivant, le directoire du district de Corbeil déclare la saisie bonne et valable; le 25, le directoire du département homologue la décision du district en spécifiant que la confiscation doit être faite « au profit des pauvres et indigents de la commune », que la municipalité devra rendre compte des distributions faites et tenir un registre à cet effet.

Mais le 28 mai, une lettre du ministre de l'intérieur ordonne de surseoir à toute distribution. La municipalité de Montgeron n'obéit pas : elle répond au ministre qu'elle a pour elle la loi et l'approbation des corps administratifs, que le district et le département ayant homologué sa décision, elle ne fait qu'user de son droit

(1) Une délibération du Conseil général de la commune peut autoriser les officiers municipaux à faire des visites domiciliaires chez les citoyens possesseurs de grains qui n'auraient pas fait de déclaration ou seraient soupçonnés d'en avoir fait de frauduleuses.

(2) Ceux qui n'auront pas fait de déclarations ou en auront fait de frauduleuses seront punis de la confiscation des grains et farines non déclarés, au profit des pauvres de la commune.

en continuant les distributions commencées. (1) — Les ordres du ministre étant ainsi méconnus, le directoire du département prend un arrêté par lequel il suspend toute distribution et oblige en même temps Lappareillé à fournir la preuve que l'excédent trouvé chez lui s'explique par la commission qu'il a reçue de la ville de Paris (2). Mais la municipalité de Montgeron ne tient pas plus compte de l'arrêté du département que des ordres ministériels : elle distribue les grains à *tous* les habitants de la commune. Lappareillé adresse alors au département une plainte contre elle : l'arrêté du 1^{er} octobre en reconnaît le bien fondé. Considérant, dit-il, qu'en ayant distribué à tous les habitants de la commune les grains dont Lappareillé est propriétaire, la commune s'est rendue coupable « à la fois d'une infraction à l'arrêté du département et de désobéissance aux ordres du ministre », autorise le sieur Lappareillé « à la poursuivre en restitution devant les tribunaux qui en doivent connaître et à discuter la responsabilité par elle encourue, ainsi que de droit .. »

Ici se termine la première phase de l'affaire ; elle confirme ce que nous avons dit au cours de ce travail à propos des difficultés du contrôle hiérarchique sur les actes des administrations inférieures : les ordres du ministre, ceux du département sont, devant la municipalité, « comme s'ils n'étaient pas ». (3)

(1) *Exposé justificatif... de la Municipalité de Montgeron*. Imprimé (1^{er} doss., n° 51).

(2) En fait, Lappareillé avait cette commission, mais il ne put la produire assez tôt pour empêcher la confiscation (2^e doss., n°s 3, 4, 5).

(3) Cette municipalité de Montgeron semble d'ailleurs une des plus indépendantes du département : l'administration centrale du département eut de longues luttes à soutenir contre elle ou contre ses habitants, pour une simple affaire d'alignement (9 pluviôse an V, registre 42).

A la fin de 1793, l'affaire semble terminée : le plaignant a le droit de poursuivre la municipalité devant les tribunaux et de la faire condamner à la restitution « de la partie des grains et farines autres que celle qui a pu être distribuée aux pauvres. » Mais il n'en est point ainsi : pendant six ans, se poursuivent une série de négociations ébauchées, reprises, puis abandonnées, qui échouent définitivement en mai 1799. Lappareillé, le 21 messidor an IX, obtient du ministre de l'intérieur le droit de poursuivre les officiers municipaux en *paiement* des grains confisqués. En effet, le 14 fructidor an X (2 septembre 1802), le tribunal de Corbeil condamne par défaut les officiers municipaux de Montgeron : mais — et c'est ici que l'affaire devient particulièrement intéressante — ceux-ci font opposition, alléguant que le tribunal a jugé « hors de sa compétence ». Ils sont déboutés de leur opposition. L'affaire vient en appel à Paris, et le tribunal, par un arrêt du 28 juin 1803, condamne de nouveau les officiers municipaux. Le tribunal de première instance, dit l'arrêt, « a bien et compétemment jugé », l'autorisation prescrite par l'article 13 (titre II) du décret sur l'organisation judiciaire ayant été donnée, (en effet, le département a autorisé Lappareillé à discuter la responsabilité encourue par les officiers municipaux devant les tribunaux, et la lettre du ministre de l'intérieur lui a permis de donner la suite qu'il jugera convenable à l'arrêté du département). — D'autre part, il y a abus, de la part de la municipalité, à avoir distribué à tous les habitants de la commune les grains et farines confisqués, au lieu de les répartir entre les pauvres « avec économie et discernement, au fur et à mesure de leurs besoins ». Ainsi, Lappareillé, « privé de la justice qu'il a obtenue ensuite de l'autorité de département » peut poursuivre devant les tribunaux les officiers municipaux. — Ceux-ci ne

s'inclinent pas devant cet arrêt : ils adressent au Tribunal de cassation une requête, dans laquelle ils soutiennent à nouveau que l'autorité judiciaire est incompétente pour les juger (1). Cette requête mérite d'être analysée : l'arrêté du 1^{er} octobre 1793, dit-elle, reconnaissait les officiers municipaux coupables, dans l'exercice de leurs fonctions, d'infraction à la loi du 4 mai 1793, de transgression au premier arrêté départemental du 25 mai et de désobéissance aux ordres du ministre de l'intérieur. D'autre part, le tribunal d'appel de Paris, par son jugement du 28 messidor an IX, a décidé qu'il y a « *excès de pouvoir* (2) dans la distribution des grains confisqués », en ce que la distribution a été faite à tous les membres de la commune de Montgeron indistinctement, tandis que les pauvres devaient seuls en profiter. — Donc, puisque les officiers municipaux sont poursuivis pour abus d'autorité, excès de pouvoir, actes arbitraires commis dans l'exécution de la loi, « il n'est pas douteux qu'il ne s'agisse d'actes faits en qualité d'officiers municipaux ». Dès lors, le tribunal de première instance et le tribunal d'appel étaient incompétents : la loi du 16 fructidor an III, faisant défense aux tribunaux de connaître des actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient, « embrasse tous les actes d'administration dans la généralité de ses termes » : il n'y a pas de distinction ni d'exception. — Suivent ces considérations remarquables : « L'administration du département avait pu peut-être, le 1^{er} octobre 1793, permettre à Lappareillé de traduire les ex-municipaux de Montgeron devant les tribunaux pour le fait dont il s'agit, parce que les lois alors existantes n'interdisaient pas aux tri-

(1) 1^o Doss. n^o 32.

(2) Souligné dans le texte.

bunaux la connaissance des actes d'administration ; mais la loi du 16 fructidor an III, ayant annulé toutes procédures et tous jugements intervenus devant les tribunaux judiciaires contre les membres des corps administratifs, à raison des actes d'administration émanés d'eux pour l'exécution des lois..., etc... » — Il résulte clairement de ce passage que les textes fondamentaux de la Constituante touchant la séparation des pouvoirs étaient étrangement méconnus ou inconnus sous le Consulat : la loi du 16 fructidor an III ne fait qu'appliquer les principes déjà formulés par la loi sur l'organisation judiciaire et la Constitution de 1791.

La Chambre des requêtes, dans l'arrêt qu'elle rend le 4 avril 1804, après avoir rappelé les dispositions de la loi du 16 fructidor et l'article 75 de la Constitution de l'an VIII, est d'avis que Lappareillé a reconnu lui-même que « c'était contre des officiers municipaux qu'il entendait diriger son action en restitution, puisqu'il a cru devoir s'adresser à l'administration du département... pour être par elle autorisé à poursuivre » ; qu'en second lieu, les lois sus-visées ont rendu sans objet de pareilles autorisations, « la matière étant devenue administrative et les tribunaux étant devenus incompétents pour la connaître ». En conséquence, elle déclare non avenue la décision du tribunal d'appel et « renvoie les parties à se pourvoir administrativement devant l'autorité compétente ».

Cet arrêt appelle plusieurs observations. C'est par une interprétation singulièrement extensive que le Tribunal considère la loi du 16 fructidor comme ayant rendu sans objet les autorisations de poursuite : cette loi défend bien aux tribunaux de connaître de *tout* acte d'administration, de quelque espèce qu'il soit, mais elle n'entend pas par là que l'administration ne puisse autoriser les poursuites devant l'autorité judiciaire

quand il y a lieu. Il est vrai que le tribunal déclare « la matière administrative » et comme telle soustraite à la compétence des tribunaux : mais là est toute la question. Y a-t-il, pour employer la terminologie actuelle, faute administrative ou faute personnelle dans le fait d'avoir distribué des grains à la population entière de la commune, au lieu de les répartir seulement entre les pauvres ? Le tribunal tranche assez légèrement la question : il dit que Lappareillé a reconnu que « c'était contre des officiers municipaux qu'il entendait diriger son action », puisqu'il s'est adressé à l'administration pour obtenir l'autorisation nécessaire. Mais cela ne signifie pas qu'il s'attaque à ces officiers comme administrateurs, et seulement en cette qualité ; il peut parfaitement les considérer comme coupables d'une faute véritablement personnelle et les poursuivre comme officiers municipaux : il n'y a là qu'une question de mots. — Il faut, toutefois, reconnaître que cet arrêt n'est pas contraire à l'interprétation que l'on donnait alors de la séparation des pouvoirs : la faute, même personnelle, commise dans l'exercice des fonctions, est assimilée à la faute administrative.

Mais quelle allait être l'autorité administrative compétente ? Le préfet de Seine-et-Oise saisit le Conseil de préfecture qui se récuse, disant que c'est le pouvoir administratif et non la juridiction administrative qui doit décider. En effet, Napoléon, par un décret du 11 août 1808 (1), le Conseil d'Etat entendu, ordonne à la

(1) « Napoléon, Empereur des Français, Roi d'Italie et Protecteur de la Confédération du Rhin... notre Conseil d'Etat entendu... » intitulé du décret (2^e doss., n^o 21). Le Conseil d'Etat agit donc ici comme autorité hiérarchique suprême et non comme juridiction. Par une lettre du 3 mars 1808, le préfet du département consulté

municipalité de Montgeron de payer à Lappareillé « la valeur des grains indûment distribués ». En vertu de ce décret, une contribution extraordinaire fut levée sur les habitants de la commune ; ceux-ci, il est vrai, ne se tinrent pas pour battus et adressèrent au Conseil une requête « à l'effet de se rendre opposants au décret du 11 août 1808 » (art. 40 du décret de 1806). Mais, sur rapport défavorable de la Commission du contentieux, la requête fut rejetée par un décret en date du 22 septembre 1810. L'affaire Lappareillé avait duré dix-sept ans.

Vu :

Par le Président de la thèse.

Paris, 15 avril 1907,

E. CHÉNON.

Vu :

Le Doyen,

Ch. LYON-CAEN.

Vu et permis d'imprimer,

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD.

par le Conseil, avait été d'avis que, la loi de 1793 étant « une loi d'urgence », la commune n'avait rien à rembourser.

TABLE DES MATIÈRES

AVERTISSEMENT.

BIBLIOGRAPHIE.

INTRODUCTION

La Juridiction administrative sous l'Ancien Régime

	Pages
§ I... Le Conseil du Roi.....	1
§ II... Les Ministres.....	6
§ III... Les Intendants.....	8
§ IV... Le mouvement de réforme.....	21

TITRE PREMIER

LA CONSTITUANTE ET LA LÉGISLATIVE

CHAPITRE PREMIER

La Suppression des anciennes juridictions

§ I... Les Cahiers.....	29
§ II... Suppression des Parlements, des intendants ...	32

CHAPITRE II

Travaux préparatoires

	Pages
§ I... La Séparation des pouvoirs : la théorie.....	38
§ II... Les textes.....	41
§ III... Les idées centralisatrices de la Révolution....	44
§ IV... Les projets relatifs à la juridiction administra- tive : le projet de Thouret.....	49
§ V... La proposition de Chabroud.....	52
§ VI... La proposition de Pezons.....	55

CHAPITRE III

La Juridiction des directoires

§ I... Contributions directes.....	60
§ II... Travaux publics et voirie.....	64
§ III... Elections.....	70
§ IV... Matières diverses : engagements, domaines natio- naux.....	73

CHAPITRE IV

Les voies de recours

§ I... Recours contre les décisions contentieuses des directoires	78
§ II... Les recours hiérarchiques : pouvoirs du Roi et de l'Assemblée.....	80
§ III... Le Conseil d'Etat.....	86
§ IV... Conséquences des pouvoirs de l'Assemblée.....	88

CHAPITRE V

Rapports avec la justice ordinaire

§ I... Les Conflits : le point de vue théorique.....	95
§ II... Le Décret des 7-14 octobre 1790	98
§ III... La Garantie des Fonctionnaires.	101

TITRE II

LA CONVENTION ET LE DIRECTOIRE

CHAPITRE PREMIER

La Juridiction administrative sous la Convention

	Pages
§ I... Le Mouvement révolutionnaire et le Contention administratif.....	110
§ II... La Juridiction des directoires.....	116
§ III... Les Conflits	118

CHAPITRE II

La Constitution de l'An III

§ I... Le Pouvoir central.....	125
§ II... L'Organisation départementale	126

CHAPITRE III

La Juridiction des administrations centrales et municipales

§ I... Contributions directes.....	131
§ II... Biens nationaux.....	132
§ III... Matières diverses.....	136

CHAPITRE IV

Les Voies de recours

137

CHAPITRE V

Rapports avec la justice ordinaire

	Pages
§ I... Principes généraux sur les conflits.....	147
§ II.. Poursuite des fonctionnaires.....	152
Conclusion sur la juridiction administrative révolutionnaire.....	157

TITRE III

LE CONSULAT ET L'EMPIRE

CHAPITRE PREMIER

L'Esprit de la législation consulaire

§ I... Le Pouvoir central	163
§ II.. La Genèse de la loi du 28 pluviôse.....	164

CHAPITRE II

Le Conseil d'Etat

§ I... Son organisation	172
§ II.. Ses attributions.....	179
§ III.. Le Conseil d'Etat a-t-il un pouvoir propre ?....	187
§ IV.. La Procédure devant la Commission du conten- tieux.....	189
§ V.. L'Œuvre de la Commission du contentieux....	193

CHAPITRE III

Les Conseils de préfecture

	Pages
§ I... L'Organisation des Conseils de préfecture et le préfet.....	199
§ II... La Compétence des Conseils de préfecture.....	202
§ III... La Procédure et l'exécution des décisions.....	218

CHAPITRE IV

Les Commissions spéciales

§ I... Les Travaux préparatoires.....	225
§ II... La Loi du 16 septembre 1807.....	228

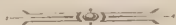
CHAPITRE V

Rapports avec la justice ordinaire

§ I... Le Domaine du contentieux administratif.....	233
§ II... Les Conflits	236
§ III... L'Article 75 de la Constitution de l'an VIII.....	246

CONCLUSIONS 251

Note I. — Sur l'organisation administrative départe- mentale de Seine-et-Oise.....	257
Note II. — Une Affaire de subsistances sous la Révolu- tion et l'Empire	261



ERRATA

Page 2, ligne 3, à la place de « Il joue... », — lire « Ce Conseil joue... ».

Et même page, ligne 5, à la place de « Cour de cassation : le Conseil du Roi juge... », — lire : « Cour de cassation : il juge ».

Page 18, note 1, ligne 1, au lieu de III, p. 149, — lire III, p. 141.

Page 19, note 3, ligne 4, au lieu de « portent main-mise... », — lire « portent main-levée ».

Page 32, note 1, ajouter : AUCOC. *Controverses sur la Décentralisation*, p. 27.

Page 41, note 2, ligne 10, après « est bien plus propre. . », ajouter « que la plate-forme républicaine ».

Page 55, note 3, au lieu de « MARIDAL », — lire « MAVIDAL ».

Page 83, ligne 15, au lieu de « administrations » — lire « administrateurs ».

Page 90, ligne 22, au lieu de « presque tous bien composés », — lire « presque toutes bien composées ».

Page 92, note 1, ligne 6, au lieu de « démocratiques », — lire « démocrates ».

Page 95, ligne 12, au lieu de « rigoureux », — lire « rigoureuse ».

Page 113, note 1, ligne 5, au lieu de « Elle ne fait donc pas infirmer », — lire « Elle ne fait donc pas *qu'*infirmer ».

Page 117, ligne 21, au lieu de « sont renvoyés », — lire « sont renvoyées ».

Page 137, lignes 4 et 5, au lieu de « 28 floréal an X », — lire « 29 floréal an X ».

Page 181, ligne 4, au lieu de « attribut à la puissance... » — lire « attribut de la puissance... ».

IMP. DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE, J. BERTHOUD, RUE BOSSUET, 15, DIJON
